

3. O BNDE durante os governos Quadros e Goulart: uma agência pública de fomento na crise do modelo de substituição de importações

CRISE POLÍTICA E ESGOTAMENTO DO CICLO ECONÔMICO

O início da década de 1960, correspondente aos governos de Jânio Quadros e de João Goulart, foi um período de grande conturbação, com tensões muitas vezes originárias dos movimentos sociais, mas também geradas pelas composições de interesses regionais, com reflexos, como não poderia deixar de ser, nas esferas política e econômica. Nesse período, ações e reações encadearam novas articulações e acabaram por deixar exposta a fragilidade do recém-eleito governo Quadros, que, além de não ter condições de “governabilidade”, enfrentava a exigência de promover ajustes na economia diante da deterioração do balanço de pagamentos, da aceleração inflacionária e da retração do crescimento.

Depois de um processo de sucessão presidencial complexo e de competição política acirrada, vencera a disputa o ex-governador paulista Jânio Quadros, egresso do Partido Trabalhista Nacional (PTN), com o apoio dos partidos Democrata Cristão (PDC), Libertador (PL), Republicano (PR) e da União Democrática Nacional (UDN). Ele derrotara o marechal Henrique Teixeira Lott,

candidato da coligação entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e Ademar de Barros, representante do Partido Social Progressista (PSP). Findo o processo eleitoral, ficou evidente que o novo governo enfrentaria resistências em todas as frentes e de diversas composições políticas.

Embora Jânio fosse eleito com 48% dos votos e o apoio da classe média, o vice-presidente escolhido era João Goulart, candidato da coligação PSD-PTB. O resultado do pleito deixou claro que havia graves fissuras no poder, pois o “movimento Jan-Jan”¹ era o grande vencedor. Dado o enorme apoio popular, Jânio não se submeteria à UDN; por sua vez, a eleição de João Goulart reafirmava sua liderança e seu compromisso com o encaminhamento das reformas de base exigidas por alguns segmentos da sociedade. Mas ele não recebera o apoio majoritário nas regiões de maior importância política e econômica.²

O breve governo de Jânio, de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961, começou com a necessidade de enfrentar a herança deixada pelo governo Kubitschek, tornada pública, com o sentido de denúncia, em seu discurso de posse. Os desequilíbrios existentes exigiam respostas a curto prazo, pois a dívida externa alcançava cerca de US\$ 3 bilhões, dos quais 67% deveriam ser quitados durante seu governo. O déficit no balanço de pagamentos e o déficit público exigiam instrumentos de política macroeconômica então inexistentes, e a taxa de inflação chegava a 26%, em 1960 (Melo *et alli*, 2006, p.81).

No campo da política externa, a gestão de Jânio coincidiu com o anúncio feito, pelo presidente norte-americano John F. Kennedy, da Aliança para o Progresso, em 13 de março de 1961, na Casa Branca. Aquela era uma resposta dos Estados Unidos à pressão brasileira, que, no governo de Juscelino, resultara na proposta da Operação Pan-Americana (OPA), com forte repercussão na América

¹ O “movimento Jan-Jan” era apartidário e mostrava a disposição dos votantes em eleger Jânio Quadros para presidente e Jango (João Goulart) para vice, o que de fato aconteceu em 1960.

² A legislação eleitoral vigente não obrigava o voto na “chapa”. Assim, Jânio Quadros concorreu à Presidência tendo para compor a Vice-Presidência dois nomes: Milton Campos, candidato da UDN e do PL, e Fernando Ferrari, candidato do PTN, do PDC e do Movimento Trabalhista Renovador (MTR). Por sua vez, o marechal Henrique Teixeira Lott, apoiado pelo PTB e PSD, tinha como vice-presidente João Goulart, expoente do PTB que fora ministro do Trabalho de Vargas e vice-presidente de Juscelino – elegendo-se, na época, com mais votos que o próprio JK. Jânio Quadros venceu o pleito com quase dois milhões de votos de diferença em relação a Lott, enquanto João Goulart se elegeu desta vez com pouco mais de 300 mil votos acima do segundo colocado, Milton Campos, da UDN, sendo derrotado por este nos estados de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais, e, no Rio Grande do Sul, por Fernando Ferrari (CPDOC/FGV, acesso em 20 de março de 2009).

Latina. A OPA reivindicava a destinação de recursos para o desenvolvimento da região, dado que as organizações multilaterais mantinham políticas de enviar a maior parte de seus recursos para a Europa e o Japão.

Em apoio a Kennedy, a Organização dos Estados Americanos (OEA) convocou uma reunião extraordinária de seu Conselho Econômico e Social Interamericano, realizada em Montevidéu, entre 5 e 17 de agosto de 1961. Com a Carta de Punta Del Este, o governo dos Estados Unidos se comprometia a destinar recursos substanciais para projetos em países latino-americanos.

Dada a importância do evento, a delegação brasileira era chefiada por Clemente Mariani, ministro da Fazenda com formação ortodoxa e partidário das orientações do Fundo Monetário Internacional. Da mesma forma, a delegação cubana era liderada pela autoridade econômica máxima do país, o presidente do Banco Nacional de Cuba, Ernesto “Che” Guevara – que, em razão do acirramento da Guerra Fria, se recusou a subscrever a Carta de Punta Del Este. De volta a seu país, a representação cubana fez escala em Brasília, e “Che” recebeu de Jânio Quadros a Ordem do Cruzeiro do Sul. A condecoração, uma das mais importantes do Brasil, muito contribuiu para aumentar a oposição interna ao presidente e seu vice, pois a condução da política externa brasileira por Afonso Arinos de Melo Franco sofria feroz crítica tanto da UDN quanto de setores progressistas (Cervo e Bueno, 2002, p.323).

Além de Clemente Mariani para o Ministério da Fazenda, Jânio convidara o também ortodoxo Octávio Gouvêa de Bulhões para ocupar a Diretoria Executiva da Sumoc. No entanto, os oito meses do governo Quadros se passaram sem que as soluções encontradas para superar os obstáculos deixados pelo governo anterior apaziguassem os ânimos e fizessem convergir os interesses. O país teria de arcar, sem recursos para tanto, com os pagamentos relativos a atrasados comerciais, coberturas de Promessas de Venda de Câmbio (PVC) e serviços da dívida externa num montante de cerca de US\$ 1,5 bilhão (Loureiro, 2008, p.2).

Para enfrentar o estrangulamento externo, que se tornara insustentável entre maio e julho de 1961, o governo fez uma reforma cambial durante a gestão de Clemente Mariani na pasta da Fazenda. As Instruções da Sumoc de números 204,³ 205, 206, 207 e 208, “ao fim e ao cabo”, suprimiram o sistema de taxas

³ A Instrução nº 204 da Sumoc elevava a taxa do chamado “câmbio de custo”, aplicável para determinadas importações. Na prática significava uma desvalorização de cerca de 100%. As exportações (com exceção do café) e as importações se realizariam a uma taxa livre de mercado. O câmbio de custo logo foi abolido, assim como o sistema de promessas de venda de câmbio pela entrega de letras de

múltiplas de câmbio e avançaram em direção à sua unificação, numa medida tão ao gosto da política cambial proposta pelo FMI (Baer, 2002). Entretanto, isso não dirimiu a crise e – embora significasse um avanço no processo de renegociação da dívida externa e deixasse reservas da ordem de US\$ 307 milhões – acirrou a instabilidade, levando à renúncia abrupta do presidente, em 25 de agosto de 1961, e deixando para o governo seguinte a herança a crise econômica e uma nova crise política (CPDOC/FGV).

O Congresso Nacional, cuja maioria era formada por representantes do PSD e da UDN, de pronto aceitou a renúncia de Jânio, pois alguns líderes viram naquele ato a oportunidade para reaglutinar interesses e exercer de fato o poder que já possuíam. De acordo com a linha sucessória, João Goulart deveria assumir sem delongas, mas, aproveitando-se da ausência do vice-presidente, setores conservadores e ministros militares apressaram-se em vetar sua posse, e, num “golpe branco”, evocaram a Constituição de 1946, segundo a qual, na ausência do vice-presidente ou na impossibilidade de ele assumir, a investidura recairia sobre o presidente da Câmara dos Deputados. Pascoal Ranieri Mazzilli, na época presidente da Câmara, ocupou interinamente a Presidência da República no dia da renúncia do presidente, surpreendendo a população e até Jânio Quadros.

Nessa ocasião, João Goulart encontrava-se em missão da diplomacia comercial brasileira (aprovada pelo Congresso) e visitava vários países da Ásia. No dia da renúncia de Jânio, estava em Cingapura, depois de percorrer várias cidades da República Popular da China. A relação brasileira com os países do bloco socialista era um ponto conflituoso da política externa e um dos fatores que contribuía para aumentar as pressões sobre Jânio, que perdia o apoio da UDN.

A política externa conduzida pelo chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, não integralmente alinhada aos interesses norte-americanos, e mais tarde conhecida como Política Externa Independente (PEI), entendia que a bipolaridade imposta pelos Estados Unidos e a União Soviética (URSS), em suas disputas por

importação contra depósito no Banco do Brasil, por 150 dias, do valor das importações. O câmbio de custo ficara congelado desde 1959, enquanto a taxa de inflação crescia; essa política sofria muita pressão por parte dos exportadores e dos conservadores. Campos (1994, p.389), em suas memórias, cita Celso Furtado na defesa dessa mudança da política cambial, afirmando que este denunciava o viés antiexportador do sistema cambial que favorecia os desequilíbrios regionais, já que as regiões mais pobres eram principalmente exportadoras. Ver Caputo e Melo (2007 e 2008).

áreas de influência, não era uma questão relevante para os países em desenvolvimento e em processo de independência. Pelo contrário, de acordo com a PEI, estes países deveriam aproximar-se e, no tabuleiro mundial geopolítico, se posicionar a favor de seus interesses e do desenvolvimento, formando assim uma nova bandeira de luta. O que mais tarde denominou-se Terceiro Mundo era um vasto campo para a difusão das estratégias desenvolvimentistas e procurava manter-se à parte da Guerra Fria, que se acirrava principalmente depois da Revolução Cubana.

No Brasil, antes, em maio de 1961, outro episódio relacionado à política externa já enfraquecera ainda mais a tênue base de apoio do governo, quando uma delegação brasileira, chefiada por Paulo Leão de Moura, iniciara conversações para o restabelecimento de relações diplomáticas e principalmente comerciais com a URSS. Em contrapartida a essa iniciativa, a URSS adquiriu cerca de 20 mil toneladas de café do Brasil, dando início a um relevante fluxo de exportações.

Por sua vez, a missão comercial que Goulart chefiava por ocasião da renúncia de Jânio também procurava a ampliação de mercados para os produtos brasileiros e não estava comprometida com o reatamento de relações diplomáticas com a China Popular, apesar de a política externa brasileira considerar importante o peso que este país alcançava no “concerto” internacional. É importante frisar que os Estados Unidos também haviam estabelecido relações comerciais com a China depois da ruptura desta com o bloco soviético. Assim, a missão de Goulart não podia ser classificada, por parte da política externa brasileira, como “aliança comunista”. Todavia, para os conservadores brasileiros, a aproximação se tornara um escândalo noticiado com alarde nos principais jornais.

A renúncia do presidente e o impedimento do vice colocaram o país em ebulição, e os setores conservadores, militares e civis, avançaram em direção a um golpe, enquanto os setores progressistas radicalizaram-se em defesa da legalidade, chegando a existir real ameaça de confronto armado. Numa negociação delicada que durou vários dias, o Congresso Nacional acabou aprovando o sistema parlamentarista,⁴ e o vice-presidente, que aguardava o desfecho da crise política no Uruguai, finalmente, pôde retornar.

⁴A Emenda Constitucional nº 4, que instaurou o parlamentarismo, limitando os poderes presidenciais, foi aprovada no Congresso Nacional no dia 2 de setembro de 1961, por 253 votos contra 55, angariando a aquiescência dos ministros militares.

Jango foi empossado na Presidência em 7 de setembro de 1961. Com poderes reduzidos, procurou ampliar sua base de sustentação política, buscando apoio no centro, sem descartar contudo as alianças que tinha com setores de esquerda. Para promover uma política de conciliação marcada pelo diálogo com os diversos partidos representados no Congresso, as forças aglutinadas em torno de Goulart escolheram como primeiro-ministro Tancredo Neves.⁵

Durante o período em que vigorou o parlamentarismo, dada a complexa conjuntura política, uma das primeiras medidas do governo Goulart foi afastar do centro de decisões tudo que pudesse aproximá-lo do temor político da época: a ameaça de uma “república sindicalista”. Com Walther Moreira Salles à frente da pasta da Fazenda, Jango sinalizava que se curvaria à adoção de uma política de austeridade fiscal no controle das contas públicas e da maior ortodoxia na gestão do balanço de pagamentos, além do controle rígido dos créditos emitidos pelo Banco do Brasil. Os compromissos firmados com credores internacionais também foram uma promessa, e seriam honrados. A viagem do presidente aos Estados Unidos, ainda em 1962, teve como objetivo, dentre outros, a reafirmação desse tema polêmico.

Os principais pontos conflituosos do novo governo eram a defesa de reajustes salariais periódicos compatíveis com os índices inflacionários; a manutenção da política externa independente; a questão da nacionalização de algumas subsidiárias estrangeiras e os limites à remessa de lucros; e o compromisso com as chamadas reformas de base – agrária, bancária, administrativa, fiscal, eleitoral e urbana. Os impasses acerca do poder do presidente seriam a marca dos anos seguintes: parlamentarismo, sob alternância de gabinetes compostos por interesses políticos e econômicos fluidos, e um presidencialismo no fio da navalha.

⁵ O primeiro gabinete parlamentarista denominou-se União Nacional e era composto por representação pactuada, sob a chefia de Tancredo Neves, do PSD. Este partido era detentor da maioria da bancada federal e ganhou os ministérios da Agricultura, Educação e Indústria e Comércio, cuja pasta foi ocupada por Ulysses Guimarães. O PTB ficaria com o Ministério das Relações Exteriores, com a nomeação de Francisco Clementino San Tiago Dantas, e com o Ministério da Saúde. O PDC foi aquinhado com a pasta do Trabalho e Previdência Social, ocupada por André Franco Montoro. E a UDN ficou com os ministérios das Minas e Energia e da Viação e Obras Públicas, enquanto o banqueiro Walther Moreira Salles assumia o Ministério da Fazenda. A chefia dos ministérios militares coube ao brigadeiro Clóvis Travassos, ao almirante Ângelo Nolasco e ao general João Segadas Viana. Para os gabinetes Civil e Militar foram nomeados Hermes Lima e o general Amauri Kruehl. Tancredo Neves ocupou ainda, interinamente, o Ministério da Justiça, depois entregue ao PSP, formalizando assim o apoio do Congresso ao novo governo.

No cenário econômico, o modelo de substituição de importações fora levado ao seu limite, com fortes desequilíbrios macroeconômicos, fazendo com que a sociedade sentisse os efeitos da inflação e de taxas menores de crescimento. Depois da exaustão do ciclo de investimentos decorrentes da implantação do Plano de Metas, tornava-se imperativo enfrentar as questões de natureza estrutural do balanço de pagamentos, agravadas conjuntamente pelas pressões dos encargos com o pagamento da dívida externa. O novo governo deveria arcar com os problemas herdados de governos anteriores, que, somados à aceleração inflacionária e a fortes tensões sociais, se impuseram como limites determinantes para o desempenho econômico dos próximos quatro anos.⁶

Assim, em meio à instabilidade, a experiência de planejamento do Plano de Metas somente seria retomada, de forma tímida, em 1962, quando se elaborou o Plano Trienal, que já não lidaria com as mesmas condições históricas. Durante os anos de 1961 e 1962, pode-se afirmar que a agenda econômica esteve voltada muito mais para o manejo dos instrumentos macroeconômicos de curto prazo do que para o planejamento de longo prazo. Além da urgência dos ajustes, Jânio fora eleito por uma coligação encabeçada pela UDN, que agregava adeptos dos pensamentos liberal e monetarista, avessos por princípio às políticas econômicas expansionistas e desenvolvimentistas do período precedente.

Além disso, na fase em que vigorou o parlamentarismo, durante o governo Goulart, a instabilidade política, manifestada na queda sucessiva de gabinetes, em nada contribuiu para resolver a escalada da inflação nem para a retomada de projetos de longo prazo. Por último, equilibrando-se no “fio da navalha”, as composições dos ministérios por interesses impossíveis de se conciliar afastavam a possibilidade de práticas de planejamento a longo prazo. O crescimento dos gastos públicos e o aumento da inflação, que atingiria 49,4%, medida pelo IGP-DI, em 1962 (Abreu, 1990, p.205), amplificavam mais ainda a instabilidade do governo.

Dado o déficit operacional das contas públicas, a oposição – além de acusar o governo de transformar as empresas públicas em “cabides de empregos” – denunciava o abandono do compromisso com o rigor fiscal e com a não emissão de moeda. Por outro lado, o PIB, depois das elevadas taxas de crescimento

⁶ Melo *et alli* (*op. cit.*) discutem em detalhes como os condicionantes estruturais foram mais importantes que os conjunturais para determinar a desaceleração econômica no período.

alcançadas no governo anterior, ainda atingiria um crescimento de 8,6% em 1961, quando os projetos originados no Plano de Metas já se encontravam em fase de maturação, e de 6,6% em 1962 (idem, p.202). Mesmo com o fim do gabinete de Tancredo Neves, e com Brochado da Rocha assumindo o cargo de primeiro-ministro, Moreira Salles continuaria na pasta da Fazenda tentando conter um processo inflacionário que se acelerava.

As pressões políticas, incluindo a dos adeptos do presidencialismo, e a renúncia dos membros do gabinete em setembro de 1962 forçaram a antecipação do plebiscito sobre o regime de governo para 6 de janeiro de 1963. No lugar de Moreira Salles, assumiu a pasta da Fazenda Miguel Calmon, cujo controle fiscal foi menos rigoroso.

Nesse contexto, é fácil entender por que o BNDE não se encontrava na “linha de frente” do governo e apenas cumpria o cronograma previsível de liberação de recursos. Antecipado o plebiscito, o governo se reorganizou para fazer uma nova proposta, retomando a prática de planejamento econômico, consubstanciada no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por Celso Furtado e publicado em 30 de dezembro de 1962. Com a já esperada vitória do presidencialismo, Goulart criou o Ministério do Planejamento,⁷ entregando sua chefia a Furtado, cuja tarefa principal era elaborar um programa de governo para o resto do mandato presidencial lastreado na égide desenvolvimentista.⁸

O Plano Trienal, a ser executado em 1963-1965, pode ter seus principais pontos assim resumidos: manter a elevada taxa de crescimento do produto; compatibilizar esse crescimento com a estabilidade de preços, reduzindo de forma

⁷ O cargo de ministro extraordinário responsável pelo planejamento do país foi criado pela Lei Delegada nº 1, de 25 de janeiro de 1962. Na estrutura governamental, até então, só existia o Conselho do Desenvolvimento, criado em 1956, durante o governo JK, e que tinha as atribuições de coordenação e planejamento da política econômica. Posteriormente, em 1964, as atribuições do Ministério foram ampliadas e agregadas à Coordenação Econômica. Em 1965, foi instituído o Conselho Consultivo do Planejamento como órgão de consulta do Ministério; e, em 1967, o Decreto-Lei nº 200 alterou seu nome para Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Em 1º de maio de 1974, pela Lei nº 6.036, o Planejamento passou a ser uma secretaria, a Seplan, com status de Ministério e ligada diretamente à Presidência da República. A Seplan se tornaria o centro das decisões econômicas do país, como, de certa forma, fora o Conselho de Desenvolvimento.

⁸ Em setembro de 1962, Celso Furtado foi empossado como ministro sem pasta, responsável pela política de produção e preços e também pela elaboração de um plano econômico nacional de longo prazo. Esse plano foi apresentado à sociedade em plena campanha do plebiscito sobre a forma de governo.

gradual a inflação; retomar e acelerar as transformações estruturais em curso desde a década anterior; reduzir o custo social do desenvolvimento brasileiro, melhorando a distribuição da renda e intensificando as políticas governamentais de educação, pesquisa, tecnologia e saúde pública; reduzir as disparidades regionais e os entraves ao desenvolvimento, com especial atenção à questão agrária; refinar a dívida externa em prazos e condições melhores; e assegurar ao governo condições de levar adiante essas propostas, submetendo as distintas agências às suas diretrizes.⁹

Em termos de recursos, o Plano Trienal previa inversões da ordem de Cr\$ 3,5 trilhões, a preços de 1962, e manutenção da taxa de crescimento do produto de 7% ao ano, com elevação da renda *per capita* de US\$ 323, em 1962, para US\$ 365, em 1965. Preocupado com a oferta de alimentos, a previsão de crescimento da produção agrícola foi projetada para 18%; previa-se um crescimento da produção industrial de cerca de 11% ao ano, totalizando, no período, uma taxa de crescimento de 37%, com maior intensidade nos setores de bens intermediários e de equipamentos, e estimando-se que, ao término do período, cerca de 70% das necessidades de bens de capital seriam providas pela indústria nacional. Em seu detalhamento, o Plano estimava um crescimento da produção de aço em lingotes de aproximadamente 60%; da produção de tratores, de 125%; de caminhões e automóveis, de 42%; e da capacidade geradora de energia elétrica instalada, de 56%. Em relação às questões distributivas,¹⁰ estas deveriam ser encaminhadas por meio de reformas estruturais (agrária, educacional e outras de ordem institucional).

⁹“A ação do governo será exercida através de um conjunto de medidas, mutuamente compatíveis, orientadas para dois objetivos: a) assegurar que se realize o montante de investimentos requeridos para que seja alcançada a taxa de crescimento prevista; b) orientar esses investimentos para que a estrutura de produção se ajuste, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações determinadas pelas limitações da capacidade para importar.” (Brasil, 1962, p.8)

¹⁰ Basicamente, o Plano Trienal tratava o problema distributivo sob duas perspectivas. Por um lado, diagnosticava a necessidade de melhorar a participação dos salários na renda nacional, com medidas que visassem a garantir aos trabalhadores reajustes reais compatíveis com a elevação dos níveis de produtividade. Por outro lado, também pretendia reduzir as desigualdades regionais de níveis de renda. Quanto a este último aspecto, cabe notar uma ligeira reversão ocorrida nos anos de 1959 e 1960, que o próprio texto do Plano Trienal identificou como resultado da ação da Sudene (Brasil, 1962).

Nas últimas páginas, o Plano Trienal enunciava as principais diretrizes para dar início à reforma agrária,¹¹ de todas as reformas estruturais certamente a mais difícil de ser implantada. Em um país como o Brasil, cuja tradição patrimonialista é arraigada e em que a questão fundiária e do trabalhador rural até hoje despertam reações a cada governo que as coloca em pauta, o fato de o Plano Trienal explicitá-la, de forma clara, funcionou como um estopim. Este fato, somado às pressões que já existiam, fizeram com que o governo se visse sem apoio e fosse obrigado a abandonar o Plano Trienal poucos meses depois de seu anúncio.

Dado o crescimento acelerado da inflação, diagnosticado em parte pela necessidade de financiamento dos dispêndios do governo federal, ou seja, pelo desequilíbrio das contas públicas,¹² o Plano assim definia: “As medidas de natureza fiscal, monetária e cambial, visando a assegurar um adequado esquema de financiamento para os investimentos planejados, definem as condições requeridas para que se alcance a estabilidade do sistema econômico” (idem, p.9). De acordo com Miranda (1979, p.2), é por isso que nem todos os objetivos do Plano Trienal podem ser vistos como estratégias de planejamento, pois muitos pontos são precondições para sua implantação ou decorrem destas, apontando como principal diretiva do Plano a necessidade de controlar a inflação de modo gradual, a fim de que o processo de industrialização e aumento da produção agrícola pudesse ser retomado, garantindo a taxa de crescimento. Ao mesmo tempo, esses objetivos ficavam atrelados a investimentos que dependiam de recursos internos e externos, com fontes nem sempre asseguradas.

¹¹ “A inconveniência da atual estrutura agrária para o desenvolvimento do país foi comentada quando se analisou o setor agrícola. Dispensando-se as razões de natureza teórica, institucional e social que justificavam a imediata adoção dessa reforma, indicam-se apenas os seguintes objetivos mínimos que devem ser tidos em conta: a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra economicamente utilizada; b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização; c) nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha – no nível da técnica que lhe é acessível – rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assuma; d) todas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo.” (Idem, p.194-5)

¹² O Plano trabalhou com previsão de dispêndio potencial do Tesouro para 1963 da ordem de Cr\$ 1,5 trilhão, e com um déficit de caixa da ordem de Cr\$ 300 bilhões, considerando este compatível com certo nível de emissão que permitiria redução da pressão inflacionária. (Brasil, 1962, p.10)

Em relação à política creditícia, o Plano Trienal previa o crescimento do crédito do setor privado, relacionado à elevação do nível de preços e ao produto real. Também fixava um teto para as diferentes carteiras do Banco do Brasil e previa que o setor privado deveria seguir normas em relação à política de redesconto e de recolhimento de depósitos à Sumoc. Em relação à política cambial, o Plano desejava garantir um nível de renda real que estimulasse o esforço de vendas e o controle da capacidade de importação, de forma a manter o déficit do balanço de pagamentos em conta corrente em situação tal que se estabilizasse o endividamento externo, sem comprometer o crescimento. Para não pôr em risco as previsões de crescimento, seria necessária a entrada de capitais, durante o triênio, da ordem de US\$ 1,5 bilhões, sob a forma de empréstimos e financiamentos. A soma situava-se abaixo do débito de capitais do período, cujo montante era de US\$ 1.662 milhão, sendo US\$ 1.285 milhão de amortizações e US\$ 377 milhões correspondentes a juros. Caso contrário, seria necessário rever as previsões e desenvolver políticas agressivas de exportação e de controle de importações. Olhando em retrospecto, nada era simples e fácil de empreender, ainda mais quando o governo perdia apoio, a oposição forçava a desestabilização política, e os setores progressistas e os movimentos sociais pressionavam pelo avanço das reformas de base.

Voltando ao diagnóstico do Plano Trienal, um dos principais pontos de desequilíbrio identificado era o fator externo. A capacidade de importações, que se mantivera alta durante a década de 1950, tivera como contrapartida o endividamento externo crescente, e era necessário reescalonar a dívida a curto prazo e, ao mesmo tempo, sustentar o nível de importações necessário ao crescimento previsto. Entretanto, no diagnóstico que figura no corpo do documento de síntese, chama a atenção o fato de o processo substitutivo levar a inversões com relação a produto/capital mais baixas que as do período 1957-1961. Isso se explica porque, para Furtado, quando se elevava a relação capital/trabalho, necessariamente havia declínio da relação capital/produto, ou seja, se o progresso técnico é poupador de capital, haverá então menor demanda por unidade de produto. Nesse sentido, se o progresso técnico é poupador de mão de obra, a relação capital/produto só declinará se o aumento relativo da produtividade do trabalho for menor que o aumento da relação capital/trabalho.

Partindo-se do diagnóstico do Plano Trienal, e baseando-se em Tavares e Serra (1974) e Miranda (*op. cit.*, p.36-7) conclui-se que, dadas as condições do Plano,

para haver continuidade do processo substitutivo com taxas de crescimento a 7% ao ano, as taxas de investimento do triênio 1963-1965 deveriam ser ainda mais elevadas que as vigentes durante o Plano de Metas. Se esta é uma premissa válida, é admissível concluir que isso era algo quase impossível de se conseguir naquela conjuntura interna e externa.

Vale ainda mostrar que o Plano Trienal, nas reformas de base que propunha, enunciava a premência de dois tipos de revisão: a racionalização das ações do governo, com destaque para as reformas administrativa e bancária, incluindo a elaboração de proposta orçamentária plurianual, e a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central.¹³ Dentre as mudanças institucionais previstas, destacavam-se o desmembramento do Ministério da Viação e Obras Públicas e a criação dos ministérios das Comunicações e dos Transportes. Essas reformas seriam retomadas depois do golpe militar e fariam parte do arcabouço de modernização do país.

É importante ressaltar que o Plano Trienal trazia em seu bojo uma ampla proposta de reestruturação para o governo, não se restringindo apenas aos objetivos econômicos e às reformas sociais. Sem se assemelhar ao Plano de Metas, cujos projetos prioritários tinham programação de recursos e desembolsos coordenados pelo BNDE, o Plano Trienal era renovador na capacidade de diagnosticar os problemas estruturais brasileiros e de trazer inovações para o processo de planejamento de longo prazo. Em seu *corpus*, havia um diagnóstico macroeconômico e setorial acurado. No entanto, seus objetivos, hoje, podem ser considerados ambiciosos para uma conjuntura política e econômica adversa, tanto no contexto nacional quanto no internacional.

Do ponto de vista externo, além do recrudescimento da Guerra Fria e da agressividade da política externa dos Estados Unidos, o insucesso na renegociação da dívida externa junto aos credores internacionais e na obtenção de

¹³ “A instituição de um mercado de capitais amplo e eficiente é de fundamental importância para o bom êxito do esforço de desenvolvimento, e esse objetivo só será atingido plenamente se estabelecido um clima de confiança nas instituições financeiras especializadas em gerir as poupanças do público em geral. No que respeita ao problema de estrutura administrativa pública mais adequada ao controle da moeda e do crédito, convém distinguir liminarmente, dois níveis: o Conselho Monetário, com a função de determinar a política monetária e bancária, e o Banco Central, propriamente dito, cuja função é executar a política traçada pelo Conselho.” (Brasil, 1962, p. 191-2)

financiamentos de US\$ 398,5 milhões,¹⁴ associado à dificuldade de equilibrar o balanço de pagamentos, como fora previsto, originaram novas pressões. Assim, a divergência de interesses entre os defensores das reformas sociais que beneficiassem os trabalhadores, as demandas das elites nacionais e a política externa independente, em um contexto internacional de exacerbação da Guerra Fria, acabou por deixar o governo Goulart sitiado.

Além dos inimigos políticos internos, aglutinados em torno de uma coalizão conservadora contrária a reformas sociais que pudessem mudar a face do nosso capitalismo excludente e desigual, a política externa dos Estados Unidos, que estreitava as possibilidades de cooperação para superar as fortes restrições ao financiamento externo, também deixava o governo sem margem de manobra. O governo Goulart se debateu sobretudo com a impossibilidade de promover um ajuste macroeconômico profundo, que demandava bem mais que uma simples administração eficiente de política econômica, pois herdara um conjunto de desequilíbrios e déficits estruturais. Pressionado por tantas demandas, foi impossível ao governo coordenar um amplo pacto entre os interesses divergentes das forças sociais, políticas e econômicas brasileiras (Melo, Bastos e Araujo, 2006).

A necessidade de conciliar interesses irreconciliáveis – e, ao mesmo tempo, fazer ajustes cambiais, fiscais e monetários, e manter o compromisso de crescimento do produto e do emprego, com ganhos reais salariais – se mostrou inviável. A desvalorização cambial, tão custosa em termos da herança inflacionária recebida, era uma medida supostamente inelutável ante a deterioração da balança comercial, e o realismo tarifário constituía uma política também inevitável para reconstituição da capacidade de financiamento do investimento público em infraestrutura.

Ao mesmo tempo, para implantar as reformas previstas, o Estado deveria estar apto a elevar seus gastos em um momento no qual a capacidade de financiamento do governo estava limitada pela própria inflação e pela escassez de recursos. Por

¹⁴ “O início de 1963 foi marcado por uma pressão inflacionária persistente e em ascensão – o nível geral de preços tinha aumentado 52% em relação ao mesmo período do ano anterior – e um déficit no balanço de pagamentos de US\$ 393 milhões, com obrigações financeiras a resgatar no curto prazo. [...] Em Washington, o ministro da Fazenda procedeu às negociações logrando obter um acordo de US\$ 398,5 milhões com o governo dos Estados Unidos. Todavia, somente US\$ 84 milhões foram destinados a utilização imediata, dependendo o restante de como seriam encaminhadas as reformas, o programa de estabilização e a questão da encampação das subsidiárias de empresas americanas por parte do Brasil.” (Miranda, *op. cit.*, p.106)

fim, o compromisso com a classe trabalhadora em melhorar suas condições de vida impedia que o governo lançasse mão de uma política salarial de arrocho que impusesse perdas reais. Posteriormente, os governos militares não se acanhariam em impor perdas consecutivas aos salários como forma de combate à inflação.

Goulart não possuía uma variável de ajuste, e muito menos a possibilidade de um acordo social que viabilizasse a compatibilização das demandas sociais exacerbadas e conflitivas daquele momento. Diante da fragilidade das coalizões políticas, a aliança de interesses era também instável, deixando claro que o padrão de intervenção do Estado até então utilizado tinha se exaurido pelo rápido crescimento e pelas pressões de segmentos sociais que exigiam reformas estruturais. A volatilidade das composições políticas não permitia que se criassem alternativas para atender às reformas de base e políticas que pusessem um freio na inflação acelerada e controlassem a desaceleração do crescimento (Melo *et alli, op. cit.*). A arbitragem dessas tensões se fez de forma violenta, pela derrubada do governo constitucional. Goulart foi deposto por um golpe militar em 1º de abril de 1964.¹⁵ O país conviveria, daí em diante, por 21 anos, com um regime autoritário e que promoveria uma guinada brusca na trajetória desenvolvimentista que vinha se traçando.

O PAPEL COADJUVANTE DO BNDE

Os acontecimentos de natureza política e econômica que marcaram esse período, de instabilidade dos governos Jânio Quadros e João Goulart, e, posteriormente, a mudança de condução da política econômica iniciada com o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) iriam também condicionar a atuação do BNDE.

No início da década de 1960, a ausência de uma política de desenvolvimento definida, aliada à aceleração inflacionária, bem como a expectativa de término do Adicional ao Imposto de Renda, principal fonte de recursos do Banco, iriam

¹⁵ Em 31 de março, as forças militares comandadas pelo general Amauri Kruel, partindo de São Paulo, se uniram aos contingentes comandados pelo general Olímpio Mourão Filho, de Minas Gerais. O movimento contou com o apoio incondicional dos governadores do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda, de São Paulo, Ademar de Barros, e de Minas Gerais, Magalhães Pinto. Depois de alguma resistência, Jango deixou o Rio de Janeiro para refugiar-se em Porto Alegre, pedindo depois asilo ao Uruguai. Não houve a reação popular esperada, e o golpe militar foi vitorioso, apoiado por grande camada da população civil, incluindo parlamentares. Constituiu-se uma Junta Militar que elegeu o novo presidente da República, o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco.

relegá-lo a um papel menos importante do que ele tivera no segundo governo Vargas e no governo Kubitschek, com a execução do Plano de Metas. Nestes períodos, a tomada de decisões era centralizada e passava necessariamente pelo grupo ligado ao presidente da República de forma direta, do qual parte se encontrava na direção do BNDE. Ao contrário, depois de um intervalo de demanda reduzida, pela instabilidade no poder, no início do regime militar grande parcela das decisões foi tomada no Ministério da Fazenda e no Tesouro, e, depois de sua criação, no Bacen, pois a primazia da condução das políticas macroeconômicas de curto prazo, sobretudo a monetária e a cambial, deixaria em segundo plano as atividades de planejamento de longo prazo.

Na verdade, a inexistência de um arranjo financeiro consistente para o BNDE responderia, em parte, pela mudança de seu perfil, a partir de então mais voltado para o financiamento das indústrias básicas, e menos para os projetos de infraestrutura. Na ausência de condições para execução de grandes projetos, a condução da trajetória econômica brasileira, no início do regime militar, passou à margem do BNDE, que ficou limitado a acompanhar o cumprimento dos projetos ainda vinculados ao Plano de Metas.

No âmbito das reformas estruturais do Paeg, em curso a partir de 1964, em particular a bancária, ao BNDE caberia um novo papel no arranjo sistêmico. Em termos financeiros, seus recursos viriam do Acordo do Trigo e também do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).¹⁶ Apesar da fragilização do papel do BNDE no projeto em andamento, seriam criados novos fundos representando possibilidades de maior injeção de recursos. Mas, ainda assim, esse arranjo teria

¹⁶ O BID foi criado em 1959, concebido no auge do processo nacional-desenvolvimentista, a partir de uma proposta formulada pelo governo Juscelino Kubitschek, no contexto da Organização Pan-Americana. Os variados programas que oferece vão muito além de simples empréstimos; ele é uma iniciativa *long-standing* dos países latino-americanos. Os programas técnicos de cooperação para projetos de desenvolvimento econômico e social fazem parte da relação da instituição com os países da América Central e do Sul, mas é de grande importância a destinação de recursos para o financiamento de projetos econômicos capitaneados pelos Estados nacionais membros. Em sua fundação, o BID era formado por 19 países latino americanos e os Estados Unidos, mas ele vem expandindo sua amplitude, com o ingresso dos países do Caribe e outros membros não regionais, como 16 estados europeus. Hoje, o BID é constituído por 47 Estados-membros, entre os quais 26 são prestamistas (países da América Latina e do Caribe), e os demais são doadores ou prestatários. O maior acionista do BID são os Estados Unidos, seguidos pelo Brasil e a Argentina, os segundos maiores acionistas – sendo que o Brasil representa, na diretoria, também o Suriname.

natureza provisória, durando até 1974, quando, enfim, foram instituídos o Programa de Integração Social (PIS)¹⁷ e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep),¹⁸ que posteriormente constituiriam fontes de recursos estáveis do Banco.

Com o avanço do regime militar e a retomada do crescimento econômico, restauraram-se as atividades de planejamento de longo prazo, e o BNDE se reaproximou de sua “vocação” original, financiando setores estratégicos. A partir do fortalecimento, dentro do governo, de correntes que, muitas vezes influenciadas pelo “milagre” e pelo sucesso de alguns países asiáticos, veriam o Brasil com possibilidades de se tornar uma “potência intermediária”, o BNDE recuperaria seu papel de importante instituição de estímulo ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Para supressa e crítica de alguns expoentes liberais, em pleno regime autoritário foram desenhados programas governamentais que exaltavam a premência de atividades de planejamento de longo prazo e de um “novo modelo de desenvolvimento” capitalista.

Assim, no período que vai de 1961 a 1964, em razão da instabilidade econômica e política, a atuação do BNDE não foi marcada por qualquer grande diretriz traçada pelos projetos de desenvolvimento, simplesmente, porque eles não existiram ou não foram implementados. Apartado do centro decisório de poder, o BNDE perdeu por um tempo a importância, retomando as atividades de planejamento, de forma tímida, somente a partir de 1963. Mesmo que, no diagnóstico feito pelo Plano Trienal, ganhasse destaque o papel que o BNDE poderia vir a desempenhar em relação aos objetivos de redução das disparidades regionais, tudo ficou no campo das intenções.

O diagnóstico do Plano era acurado e mostrava que, do período após a Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1950, houve sistemática transferência de renda entre regiões, como, por exemplo, do Nordeste exportador para o Centro-Sul, considerado em seu conjunto uma região importadora. Furtado, corretamente, entendeu que o papel do BNDE como agência de fomento, sobretudo do setor

¹⁷ O PIS foi criado pela Lei Complementar Federal n 70, de 1970. A unificação do PIS com o Pasep foi feita em 1976.

¹⁸ O Pasep foi criado pela Lei Complementar Federal n 8, de 1970, e tem o objetivo de propiciar aos funcionários e servidores públicos civis e militares participação na receita dos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta, nos mbitos federal, estadual, municipal e das fundações.

industrial, deveria também resguardar e minimizar os efeitos perversos dessas transferências regionais, como já fizera antes (Brasil, 1962, p.93-4).

Nesse sentido, o Plano Trienal previa a integração dos três grandes subsistemas de energia, Nordeste, Centro-Sul e Sul, responsáveis por cerca de 70% da capacidade instalada e 90% do consumo, além de inversões em sistemas menores. Esperavam-se investimentos da ordem de Cr\$ 330 bilhões e de US\$ 180 milhões, sendo que esta última parcela deveria ser obtida junto a entidades internacionais de financiamento de longo prazo. Por sua vez, os recursos em cruzeiros seriam provenientes do Fundo Federal de Eletrificação e de empréstimos junto ao BNDE (idem, p.112).

Para a execução de investimento fixo na indústria de transformação, o Plano previa recursos de Cr\$ 559 bilhões, a preços de 1962, correspondendo Cr\$ 140 bilhões à construção civil e Cr\$ 419 bilhões a equipamentos, dos quais Cr\$ 168,8 bilhões (cerca de US\$ 375 milhões) seriam destinados a importações e cerca de Cr\$ 250,2 bilhões deveriam ser supridos pela indústria nacional (idem, p.176-7). Do total de recursos originados no país, as fontes de financiamento proviriam de reinvestimentos de lucros e reservas; da captação de recursos no mercado de capitais por meio de colocação de títulos, societários ou não; do financiamento de instituições financeiras privadas; e do financiamento ou participação no capital das empresas diretas do governo ou de suas agências financeiras. Do total de recursos procedentes da esfera pública (cerca de Cr\$ 210 bilhões), caberia ao BNDE financiar cerca de Cr\$ 100 bilhões, exclusivamente para a indústria, já que seria desonerado das inversões em energia elétrica, supridas de forma integral com recursos do Fundo Federal de Eletrificação.¹⁹

Dados os limites e dificuldades dos objetivos a serem atingidos durante o período em análise, é possível caracterizar a atuação do BNDE de duas formas: em primeiro lugar, a maior parte do período foi de escassez de recursos, o que pode ser observado pela taxa de variação real dos recursos disponíveis pelo Banco da Tabela 18.

¹⁹ “Nesta hipótese, ter-se-ia que prever mais Cr\$ 110 bilhões (preços de 1962), sob a forma de verba orçamentária, crédito especial ou adiantamento das autoridades monetárias, para cumprir o programa de expansão industrial. Para o financiamento da fabricação e da venda de bens de capital será constituído um fundo de Cr\$ 40 bilhões (preços de 1962). O financiamento se fará através de desconto direto ou redescoto de efeitos descontados pelo sistema bancário particular” (Brasil, 1962, p.177).

Tabela 18
Recursos mobilizados pelo BNDE, 1961-1964

Ano	Recursos do BNDE (Cr\$ milhões correntes)	Variação % nominal	Variação % real*
1961	50.375	53,76	7,1
1962	60.330	19,76	(63,46)
1963	92.040	52,56	(35,89)
1964	174.900	90,03	4,11

* Deflacionado pelo IGP-DI (Fonte: www.ipeadata.gov.br). Dados calculados pelo autor (inclusive os de variação nominal).

Fonte: Prochnik, 1995. Elaboração própria.

A escassez de recursos do BNDE é explicada também, em grande medida, pela aceleração inflacionária ocorrida no período. Dois fatos evidenciam tal hipótese: em primeiro lugar, dos quatro anos considerados, somente em 1963 os recursos do Adicional ao Imposto de Renda transferidos ao BNDE foram inferiores ao total arrecadado (Tabela 19). Em 1961 e 1964, a transferência foi superior à arrecadação. E em 1962 o repasse foi integral, ou seja, os dados indicam que houve um esforço do Tesouro Nacional para dotar o BNDE de recursos, evitando contingenciar a parte do Imposto de Renda que lhe era cabível. Entretanto, a despeito do aumento dos valores repassados, houve um decréscimo em termos reais, o que leva a crer que o esforço do Tesouro não foi capaz de repor as perdas inflacionárias.

Tabela 19
Imposto de Renda: adicional restituível x recolhimento ao BNDE (Cr\$ milhões de 1964)

Ano	Valor do adicional restituível (A)	Recolhimento ao BNDE (B)	(B/A)*
1961	79,6	110,0	1,38
1962	64,5	64,5	1,00
1963	69,8	54,1	0,78
1964	41,6	47,2	1,13

Fonte: XIII Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1964. *Elaboração própria.

A segunda evidência é a própria queda, em termos reais, da arrecadação do Imposto de Renda. De fato, durante os dois primeiros anos do governo Goulart, a arrecadação dos “impostos sobre a renda e proventos de quaisquer naturezas” perdeu para a inflação, como mostra a Tabela 20.

Tabela 20
Imposto sobre a renda e proventos de quaisquer naturezas, 1961-1964

Ano	Cr\$ bilhões	Crescimento nominal	Crescimento real
1961	36,0	34,50	(10,45)
1962	60,7	38,08	(10,39)
1963	91,8	110,22	15,51
1964	188,0	98,57	6,48

Fonte: IBGE, Estatísticas históricas. Dados deflacionados a partir do IGP-DI. Elaboração própria.

Dada a escalada da inflação, o próprio formato de captação de recursos para o Banco foi posto em xeque, pois, apesar da existência de outras fontes, o Adicional ao Imposto de Renda ainda correspondia, aproximadamente, a um terço dos recursos totais disponibilizados, sendo de extrema relevância para o BNDE (Tabela 21). Em termos nominais, em 1964, o valor do adicional restituível correspondia, em moeda corrente, apenas a 52% dos valores de 1961, pois houve uma redução da própria arrecadação do imposto, além da corrosão inflacionária.

Com o objetivo de reforçar a caixa do Banco, foi criado, em 1963, o Fundo Nacional de Investimentos (Funai), pela Lei Ordinária nº 4.242, no art. 74.²⁰ Os recursos do Funai seriam provenientes de um novo empréstimo compulsório sobre o Imposto de Renda, de 10%, prevendo-se uma arrecadação adicional que vigoraria durante os três anos seguintes. Já a partir do segundo ano depois de sua criação, o Funai responderia por mais de 30% dos recursos do Banco (Tabela 21). Durante os três anos de vigência do Funai, pois o Fundo seria extinto no ano de 1965, foram arrecadados Cr\$ 61,2 milhões, distribuídos conforme mostra a Tabela 22.

²⁰ Lei Ordinária nº 4.242, de 17 de julho de 1963. Fixa novos valores para os vencimentos dos servidores do Poder Executivo, civis e militares; institui o empréstimo compulsório; cria o Fundo Nacional de Investimentos, e outras providências. Artigo 74: "É criado o Fundo Nacional de Investimentos, a fim de assegurar o nível dos investimentos federais previstos no plano de desenvolvimento em execução e aumentá-los nos anos de 1964 e 1966, e como meio de incentivo à poupança popular e de sua canalização mediante participação em empresas controladas pela União Federal, para aplicações destinadas ao fortalecimento da economia rural e industrial do país, na proporção de 35% (trinta e cinco por cento) e 65%, (sessenta e cinco por cento) respectivamente. § 1º. Além dos recursos previstos nesta lei, integrarão o Fundo Nacional de Investimentos: a) como capital do Tesouro Nacional, as ações da União em sociedades anônimas por ela controladas, diretamente ou através de suas agências e que tiverem condições de rentabilidade, assegurada, em qualquer hipótese, a propriedade pelo Tesouro Nacional de, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) das ações com direito a voto; b) o produto da subscrição voluntária de Cotas de Participação no Fundo." (Brasil, Senado Federal)

Tabela 21
Composição percentual das fontes de recursos do BNDE

Fonte	1961	1962	1963	1964
Geração interna	17,6	22,1	20,5	20,0
Dotações e empréstimos no país	40,2	34,8	41,6	59,1
Companhias de seguro	1,1	1,5	1,1	1,5
Imposto de Renda	39,1	33,3	32,3	27,0
Funai	0,0	0,0	8,1	30,7
Vinculados	35	25,7	26,2	16,7
Recursos externos	7,2	3,1	11,7	4,2
Outros	0,0	14,3	0,0	0,0
Total	100	100	100	100

Fonte: Prochnik, 1995. Elaboração própria.

Tabela 22
Fundo Nacional de Investimentos
Recursos mobilizados e colaboração financeira aprovada

Anos	Cr\$ milhões	
	Recursos mobilizados	Colaboração financeira aprovada
1963	7.500	-
1964	53.667	49.500
1965	-	9.973
Total	61.167	59.473

Fonte: XIII e XIV Exposições sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1964 e 1965. Elaboração própria.

Apesar da instabilidade política e econômica, da breve existência do Plano Trienal e da instauração de um governo autoritário, esses anos da primeira metade da década de 1960 trouxeram mudanças institucionais importantes e marcaram uma transformação no perfil do BNDE. O Banco foi deixando aos poucos de ser uma agência financiadora da infraestrutura para tornar-se um banco financiador do setor industrial brasileiro (Tabela 23). Antes mesmo do Plano Trienal e do regime militar, ainda em 1962, 72% das operações do BNDE aprovadas em moeda nacional já se destinavam ao setor industrial, sendo a indústria siderúrgica a maior beneficiada. A única exceção do período foi 1961, quando o setor elétrico carregou grande parte dos recursos, pois os projetos iniciados no governo anterior ainda não estavam concluídos.

É visível no Plano Trienal a preocupação com a produção siderúrgica e em atender, ainda em 1965, perto de 86% da oferta brasileira. Para tal, em seu planejamento, previu-se um crescimento da produção de aço em lingotes de cerca de 60%, decorrente de investimentos em projetos novos, como os da Cosipa e da Usiminas, bem como a ampliação de projetos em andamento, com aumento da capacidade produtiva da CSN, Belgo Mineira, Acesita, Mannesmann, Aliperti, além de outras de menor porte (Brasil, 1962, p.181).

Tabela 23
BNDE: Distribuição % das operações em moeda nacional aprovadas, segundo as atividades econômicas beneficiadas

Ano	Serviços de utilidade pública			Indústria *			Outras atividades
	Transportes e comunicações	Energia elétrica	Subtotal	Siderúrgica	Diversos	Subtotal	
1961	0,9	60,9	61,8	21,5	13,7	35,2	3,0
1962	-	23,3	23,3	61,4	11,1	72,5	4,2
1963	1,4	4,8	6,2	80,9	11,0	92,0	1,8
1964	-	20,4	20,4	71,6	7,3	78,9	0,7

*Inclui as indústrias de transformação.

Fonte: XVIII Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1969. Elaboração própria.

A crise política que sacudiu o governo João Goulart sem dúvida teve reflexos no BNDE, entretanto, a modesta atuação do Banco não deve ser apenas a ela imputada, pois grande parte dos investimentos previstos no Plano Trienal não tinha fonte vinculada, esperando-se conseguir, mais tarde, recursos internos e externos. Mesmo com a amplitude e as inovações do Plano Trienal, do qual se poderia esperar que decorresse uma atuação maior do Banco, isso não ocorreu, até porque o Plano não foi implementado – nem o BNDE figurava como um de seus protagonistas. Ainda que sua participação no Plano não fosse muito relevante, máxime do ponto de vista do aporte de recursos financeiros, Furtado reconheceu que, na elaboração do Plano, houve uma participação informal do corpo técnico do Banco. Segundo suas observações, este corpo esteve inteiramente à sua disposição para auxiliá-lo na tarefa: “Só foi possível fazer esse Plano porque existia o BNDE [...]. Não é em quatro meses que se faz um plano sem isso” (Furtado, 2009).

Em contraste com o período imediatamente anterior, no qual as necessidades impostas pelo Plano de Metas centralizaram as decisões e fizeram com que o BNDE se fortalecesse tanto do ponto de vista político e técnico quanto financeiro, a partir de 1961 ele não teve atuação marcante. A impossibilidade de pôr em prática uma política de desenvolvimento bem definida, dadas as condicionantes econômicas, políticas e sociais enfrentadas pelo governo, relegou ao BNDE o papel de mero coadjuvante no cenário econômico nacional. Tanto a crise política quanto a econômica enfraqueceram seu papel no processo decisório e suas bases financeiras, com particular destaque para a aceleração inflacionária, que corroía as principais fontes de recursos. Apesar dos esforços do governo João Goulart em garantir meios suficientes para a atuação do Banco, expressos pela criação do Funai e pelo aumento dos repasses do Imposto de Renda, o arranjo financeiro existente mostrou-se insuficiente, não constituindo algo mais sólido e estável.

Com o golpe de 1º de abril de 1964, o governo militar conseguiria instituir um acordo que, não obstante provisório, iria dotar o BNDE de maior capacidade financeira, embora claramente impusesse uma ruptura com o padrão que até então marcara a trajetória brasileira de desenvolvimento. As reformas estruturais do novo regime, muitas delas já enunciadas como necessárias no Plano Trienal – como, por exemplo, a criação do Banco Central –, permitiriam ao Banco contar com novas fontes de recursos, consolidando para ele outro perfil. Seguindo a trajetória iniciada no governo Goulart, o BNDE iria cada vez mais se dedicar ao financiamento do setor industrial em detrimento dos segmentos de infraestrutura, que passariam a contar com recursos orçamentários diretamente alocados nos novos ministérios criados com a reforma do Estado.