

NOTAS DE AULA

PLANEJAMENTO E POLÍTICA ECONÔMICA

O Plano (Programa) de Metas – 1956/1961

O Plano de Metas, a experiência originária do planejamento governamental no Brasil, consiste num conjunto de 30 metas setoriais, além da meta síntese de construção de Brasília, totalizando 31 metas. Estas metas orientaram a configuração de amplos projetos estatais de infra-estrutura, além de balizar a atuação do Governo na articulação de grandes somas de investimentos privados de origem externa e interna, destinadas a áreas como indústria automobilística, construção naval e construção aeronáutica, englobando aqueles setores em que o diagnóstico da época apontava serem de significativos efeitos interindustriais de cadeias produtivas, a montante e a jusante.

Para configurar o plano, o Governo Juscelino Kubitschek utilizou, de forma inovadora no Brasil, o instrumental de planejamento, técnica então recém-introduzida no país, para sintetizar a sua proposta política de desenvolvimento industrial acelerado. Naquele momento, a ideologia desenvolvimentista, identificada com a industrialização, tornava-se a palavra de ordem de vencimento da condição de subdesenvolvimento. Para tanto, impunha-se o desenvolvimento industrial do departamento produtor de insumos básicos – bens de capital e insumos industriais –, propiciando o avanço da indústria de bens duráveis, na qual a indústria automobilística era o principal elemento.

O Plano de Metas, mesmo apresentando uma certa continuidade nas ações estatais em favor do desenvolvimento, marcava uma mudança significativa de concepção com o Governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto era nacionalista. No caso do Governo Juscelino, havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor deste processo. Os grandes investimentos estatais em infra-estrutura, bem como as empresas estatais do setor produtivo, estariam a serviço da acumulação privada.

Para a elaboração do Plano de Metas foram aproveitadas algumas atividades pró-planejamento anteriores. Entre 1951/53, ainda no Governo Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com o objetivo de elaborar projetos que seriam financiados pelo Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos – EXIMBANK e pelo Banco Internacional de Reconstrução e desenvolvimento – BIRD. Posteriormente, em 1954, foi constituído o Grupo Misto BNDE-CEPAL, que, sem sombra de dúvida, constitui a base do Plano de Metas. O trabalho do Grupo Misto foi o de fazer um levantamento exaustivo dos principais pontos de estrangulamento da economia brasileira – sobretudo os setores de transporte, energia e alimentação –, além de identificar áreas industriais com demanda reprimida, que não poderiam ser satisfeitas com importações, dada a escassez estrutural de divisas na economia brasileira. A partir deste diagnóstico, caberia às comissões propor projetos e planos específicos para

a superação dos pontos de estrangulamento, considerando as repercussões e as necessidades criadas pela introdução de novos ramos industriais, como a indústria automobilística.

Os setores de energia, transporte, siderurgia e refino de petróleo receberam a maior parte dos investimentos do governo. Subsídios e estímulos foram concedidos para a expansão e diversificação do setor secundário, produtor de equipamentos e insumos com alta intensidade de capital. Para a implementação efetiva do Plano, especialmente nos aspectos de responsabilidade do setor privado, foram criados grupos executivos, colegiados que congregavam representantes públicos e privados, para a formulação conjunta de políticas aplicáveis às atividades industriais. Os grupos mais conhecidos e atuantes foram o grupo executivo da indústria automobilística (GEIA), da construção naval (GEICON), de máquinas agrícolas e rodoviárias (GEIMAR), de exportação de minério de ferro (GEMF), de armazenagem (Comissão Consultiva de Armazéns e Silos) e de material ferroviário (GEIMF). Os incentivos dados ao capital estrangeiro iam desde a instrução da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), que permitia o investimento direto sem cobertura cambial, até uma série de isenções fiscais e garantias de mercado (protecionismo para os novos setores).

No período 1957/1961, o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, resultando em um aumento de 5,1% ao ano na renda per capita, superando o próprio objetivo do Plano. Esses resultados devem ser atribuídos ao impacto da implantação do plano, na medida em que as projeções do Grupo Misto, publicadas em 1956, eram pessimistas com relação ao quinquênio que se iniciava. A avaliação da implementação do plano é também positiva quando se examinam as metas setoriais que, em sua maioria, alcançaram boas taxas de realização em relação às previsões.

O Plano pode ser analisado a partir de três objetivos principais:

- I. Uma série de investimentos estatais em infra-estrutura, com destaque para os setores de transporte e energia elétrica. No que diz respeito aos transportes, cabe destacar a mudança de prioridades, que, até o Governo Vargas, centrava-se no setor ferroviário, e no Governo JK passou para o rodoviário, que estava em consonância com o objetivo de introduzir o setor automobilístico no país;
- II. Estímulo ao aumento da produção de bens intermediários, como o aço, o carvão, o cimento, o zinco etc., que foram objeto de planos específicos;
- III. Incentivos à introdução dos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital.

É interessante observar a coerência que existia entre as metas do plano, em que se visava impedir o aparecimento de pontos de estrangulamento na oferta de infra-estrutura e bens intermediários para os novos setores, bem como, através dos investimentos em estatais, garantir a demanda necessária para a produção adicional. Assim, além de alguns investimentos setoriais servirem para atacar alguns pontos de estrangulamento, outros setores eram tomados como pontos de

germinação, onde o investimento gerava demandas derivadas, que acarretavam novos investimentos, sustentando a taxa de crescimento do país.

Pontos de estrangulamento: áreas de demanda insatisfeita em função das características desequilibradas do desenvolvimento econômico.

Ponto de germinação: áreas que geram importantes demandas derivadas

Os setores do plano e as metas correspondentes são os seguintes:

I – SETOR DE ENERGIA (43,4% do investimento inicialmente planejado)

- Meta 1 – Energia Elétrica – elevação da potência instalada de 3.000.000 kw para 5.000.000 kw até 1960 e ataque de obras que possibilitarão o aumento para 8.000.000 kw em 1965;
- Meta 2 – Energia Nuclear – instalação de uma central atômica pioneira de 10.000 kw e expansão da metalurgia dos minerais atômicos;
- Meta 3 – Carvão Mineral – aumento da produção de carvão de 2.000.000 para 3.000.000 de toneladas/ano, de 1955 a 1960 com ampliação da utilização “in loco” para fins termelétricos dos rejeitos e tipos inferiores;
- Meta 4 – Petróleo (produção) – aumento da produção de petróleo de 6.800 barris em fins de 1955 para 100.000 barris de média de produção diária em fins de 1960;
- Meta 5 – Petróleo (refinação) – aumento da capacidade de refinação de 130.000 barris diários em 1955 para 330.000 barris diários em fins de 1960;

II – SETOR TRANSPORTES (29,6% do investimento planejado)

- Meta 6 – Ferrovias (reaparelhamento) – com investimentos de US\$ 239 milhões e Cr\$ 39,8 bilhões;
- Meta 7 – Ferrovias (construção) – construção de 2.100 km de novas ferrovias, 280 km de variantes a 320 km de alargamento de bitola;
- Meta 8 – Rodovias (pavimentação) – pavimentação asfáltica de 5.000 km de rodovias até 1960;
- Meta 9 – Rodovias (construção) – construção de 12.000 km de rodovias de 1ª. Classe até 1960;
- Meta 10 – Portos e Dragagem – reaparelhamento e ampliação de portos e aquisição de uma frota de dragagem com investimento de US\$ 32,5 milhões e Cr\$ 5,9 bilhões;
- Meta 11 – Marinha Mercante – ampliação da frota de cabotagem e longo curso de 300.000 toneladas e da frota de petroleiros de 330.000 toneladas (deadweight) dwt;

- Meta 12 – Transporte Aeroviário – renovação da frota aérea comercial com a compra de 42 aviões;

III – SETOR ALIMENTAÇÃO (3,2% do investimento planejado)

- Meta 13 – Produção Agrícola (trigo) – aumento da produção de trigo de 700.00 para 1.500.000 toneladas;
- Meta 14 – Armazéns e Silos – construção de armazéns e silos para uma capacidade estática de 742.000 toneladas;
- Meta 15 – Armazéns Frigoríficos – construção e aparelhagem de armazéns frigoríficos para uma capacidade estática de 45.000 toneladas;
- Meta 16 – Matadouros Industriais – construção de matadouros com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos;
- Meta 17 – Mecanização da Agricultura – aumento do número de tratores em uso na agricultura de 45.000 para 72.000 unidades;
- Meta 18 – Fertilizantes – aumento da produção de adubos químicos de 18.000 toneladas para 120.000 toneladas de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico;

IV – SETOR INDÚSTRIAS DE BASE (20,4% do investimento planejado)

- Meta 19 – Siderurgia – aumento da capacidade de produção de aço em lingotes de 1.000.000 para 2.000.000 toneladas por ano em 1960 e para 3.500.000 toneladas em 1965;
- Meta 20 – Alumínio – meta revista: aumento da capacidade nacional de produção de alumínio para 25.000 toneladas em 1960. Em 1960 a produção de alumínio foi 16.573 toneladas;
- Meta 21 – Metais não-ferrosos – expansão da produção e refino de metais não-ferrosos (cobre, chumbo, estanho, níquel, etc.);
- Meta 22 – Cimento – aumento da capacidade de produção de cimento de 2.700.000 para 5.000.000 toneladas anuais, em 1960;
- Meta 23 – Álcalis – aumento da capacidade de produção de álcalis de 20.000 em 1955 para 152.000 toneladas anuais, em 1960. (produção de soda cáustica);
- Meta 24 – Celulose e Papel – aumento da produção de celulose de 90.000 para 200.000 toneladas e de papel de jornal de 40.000 para 130.000 toneladas, entre 1955 e 1960;
- Meta 25 – Borracha – aumento da produção de borracha de 22.000 para 65.000 toneladas, com início da fabricação da borracha sintética;
- Meta 26 – Exportação de Minério – aumento da exportação de minério de ferro de 2.500.000 para 8.000.000 toneladas e preparação para exportação de 30.000.000 toneladas do próximo quinquênio;

- Meta 27 – Indústria de Automóvel – implantação da indústria para produzir 170.000 veículos nacionalizados em 1960;
- Meta 28 – Construção Naval – implantação da indústria de construção naval;
- Meta 29 – Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado – Implantação e expansão da indústria mecânica e de material elétrico pesado;

V – EDUCAÇÃO (3,4% do investimento planejado)

- Meta 30 – Pessoal Técnico – intensificação da formação de pessoal técnico e orientação da Educação para o Desenvolvimento;

Meta Síntese – Brasília – a cidade foi construída num tempo recorde e estima-se que as despesas com a construção da cidade tenham sido da ordem de 250 a 300 bilhões de cruzeiros, em preços de 1961, ou seja, Brasília mobilizou 2,3% do PNB.

O cumprimento das metas estabelecidas foi bastante satisfatório, sendo que em alguns setores estas foram inclusive superadas. Com isso, observou-se rápido crescimento econômico no período, com profundas mudanças estruturais, em termos de base produtiva. Percebe-se pelo quadro 5 o pior desempenho relativo da agricultura, o que está totalmente de acordo com as metas do plano, que praticamente desconsideravam a agricultura e a questão social. O objetivo é simplesmente a rápida industrialização, o que foi atingido, principalmente a partir de 1958.

Os principais problemas do plano colocavam-se do lado do financiamento. O financiamento dos investimentos públicos, na ausência de uma reforma fiscal condizente com as metas e os gastos estipulados, teve que se valer principalmente da emissão monetária, com o que se observou no período uma aceleração inflacionária. Do ponto de vista externo, como se observa do Quadro 6, há uma deterioração do saldo em transações correntes e o crescimento da dívida externa. A concentração de renda ampliou-se em razão do desestímulo à agricultura e investimentos intensivos na indústria. Portanto, percebe-se que, apesar das transformações estruturais na produção industrial, o Plano de Metas aprofundou todas as contradições do período anterior, tornando claro os limites do estilo do desenvolvimento naquelas condições institucionais.

Quadro 1
INVESTIMENTOS REQUERIDOS PELO PLANO DE METAS - 1957/1961

Cr\$ Bilhões e US\$ milhões

Itens\setores	Custo de bens e serviços nacionais (1)	Custo de bens e serviços importados (2)	Custo de bens e serviços importados (3)	Investimento total estimado (4)	% do investimento do setor (5)
energia	110,0	862,2	44,3	154,3	43,4
transportes	75,3	582,2	30,0	105,3	29,6
alimentação	4,8	130,9	6,7	11,5	3,2
IndústriaBase	34,6	742,8	38,1	72,7	20,4
educação	12,0	-	-	12,0	3,4
total	236,0	2.318,5	119,1	355,8	100,0

fonte: Conselho de Desenvolvimento (1959); compilado de Abreu (1990).

(1) custo estimado dos bens e serviços produzidos no país (bilhões de Cr\$)

(2) bens e serviços importados em milhões de dólares

(3) bens e serviços importados em bilhões de cruzeiros

(4) investimento total estimado em bilhões de cruzeiros

(5) % do investimento do setor em relação ao total

Quadro 2
BRASIL: PLANO DE METAS, PREVISÃO E RESULTADOS. 1957-1961

unidades diversas

itens\setores	previsão	realização	realizado\previsto
energia elétrica	2.000	1.650	82
carvão (1000 ton)	1.000	230	23
petróleo(barris\dia)	96.000	75.000	76
petróleoRefino(barris\dia)	200.000	52.000	26
ferrovias (km)	3.000	1.000	32
rodovias construção (km)	13.000	17.000	138
rodovias (km)	5.000	-	-
aço (1000 ton)	1.100	650	60
cimento (1000 ton)	1.400	870	62
carros\caminhões (1000)	170	133	78
índice nacional. carros	90	75	-
índiceNacionalCaminhões	95	74	-

fonte: Banco do Brasil, Relatório e Anuário Estatístico, vários anos. Compilado de Abreu (1990:180)

Quadro 3
DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO VALOR ADICIONADO BRUTO E DO EMPREGO
NA INDÚSTRIA BRASILEIRA (1950 E 1960)

em percentagens

itens	valor adicionado bruto		emprego	
	1950	1960	1950	1960
setores				
minerais não-metálicos	7,2	6,7	9,7	9,7
metalurgia	9,4	11,9	7,9	10,2
mecânica	2,1	3,5	1,9	3,3
material elétrico	1,6	3,9	1,1	3,0
material de transporte	2,2	7,5	1,3	4,3
madeira e prod. de mad.	4,2	3,2	4,9	5,0
mobiliário	2,2	2,2	2,8	3,6
papel e produtos de papel	2,2	3,0	1,9	2,4
borracha	1,9	2,3	0,8	1,0
couro	1,3	1,1	1,5	1,5
química	5,3	8,7	3,7	4,1
produtos farmacêuticos	2,8	2,5	1,1	0,9
perfumes, sabão e velas	1,6	1,4	0,8	0,7
plásticos	0,3	0,8	0,2	0,5
têxteis	19,6	12,0	27,4	20,6
vestuário e calçados	4,2	3,6	5,6	5,8
produtos alimentícios	20,5	16,9	18,5	15,3
bebidas	4,4	2,9	2,9	2,1
fumo	1,4	1,3	1,3	0,9
editorial e gráfica	4,0	3,0	3,0	3,0
diversos	1,6	1,6	1,7	2,1

fonte: Mendonça (1986:55)

Quadro 4
RECURSOS ESTRANGEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
PERÍODO DO PLANO DE METAS
FINANCIAMENTOS AUTORIZADOS PELA SUMOC E INVESTIMENTOS
DIRETOS LICENCIADOS PELA CACEX 1956/61

Bilhões de Cr\$

itens\setores	financiamento pela SUMOC	investimentos diretos	total do setor	percentual de cada setor no total
energia	403,8	0,7	404,5	17,65
transporte	535,8	1,9	537,7	23,45
alimentação	112,3	20,6	132,9	5,80
indústria de base	939,6	279,0	1.218,6	53,10
total	1.991,5	302,2	2.293,7	100,00

fonte: Lessa (1981). Dados reorganizados.

Quadro 5
TAXAS DE CRESCIMENTO (%) DO PRODUTO 1955-1961

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0,0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2,0	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Quadro 6
INDICADORES DO PERÍODO DO PLANO DE METAS

Anos	Inflação (%)	Base Monetária (%)	Salário Mínimo Real (%)	Saldo TC US\$ milhões	Dívida Externa US\$ milhões
1955	23,0	15,8	-9,5	2	1.445
1956	21,0	19,3	-1,3	57	1.580
1957	16,1	35,1	-9,6	-264	1.517
1958	14,8	18,0	14,5	-248	2.044
1959	39,2	38,7	-12,7	-311	2.234
1960	29,5	40,2	19,4	-478	2.372
1961	33,2	60,4	-14,7	-222	2.835

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA FILHO, N. (1994) **Os Limites Estruturais à Política Econômica Brasileira nos Anos 80/90**. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 1994. 285p.
- VASCONCELOS, M. A.S.; GREMAUD, A.P.; e TONETO JÚNIOR, R. (1999) **Economia Brasileira Contemporânea**. 3ª. Edição; São Paulo: Atlas.
- LACERDA, A.C.; BOCCHI, J.I.; REGO, J.M.; BORGES, M.A.; e MARQUES, R.M. (2000) **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva.
- LAFER, C. (1975) “O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas – 1956-1961”. In MINDLIN LAFER, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva.
- LESSA, C. (1981) **15 Anos de Política Econômica**. 2ª. Edição; São Paulo, Brasiliense.
- PROGRAMA DE METAS – 1956-1961 (SÍNTESE) – Presidência da República, Rio de Janeiro, 1958.