

1. *As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) 1952-1955*

ANTECEDENTES E CONJUNTURA POLÍTICA

As ideias sobre as condições de financiamento do processo de desenvolvimento econômico e a criação de um banco de investimento no Brasil remontam aos idos dos anos 1940, resultantes da política econômica do Estado Novo.¹ Martins (1976) menciona a proposta de um banco como resposta à conjuntura econômica de avanço da industrialização, favorecida pelo diagnóstico preparado pela Missão Cooke, que aqui chegou em 1942 e, em suas conclusões, propunha essa criação. A missão havia sido uma consequência dos Acordos de Washington, de 1939, a partir dos quais o governo dos Estados Unidos selou sua cooperação com o brasileiro. A Missão Cooke foi a segunda,² de uma série de quatro, que tinha como objetivo o desenvolvimento econômico e destacavam duas ideias centrais: a elevação do nível de vida dos brasileiros e o crescimento do comércio exterior.

Pelo Brasil, compunham a missão alguns industriais e técnicos, sob a chefia

¹ A utilização de instituições financeiras para promover o desenvolvimento foi uma prática que se intensificou em vários países depois do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945. Sobre o assunto, ver Araújo (2007).

² Segundo Malan *et al.* (1977, p.27), houve uma primeira missão em 1941, chefiada por Alex Taub, composta de dez engenheiros; o relatório, elaborado nos Estados Unidos, permaneceu secreto.

do ex-tenente **João Alberto**^{*}, que presidia também a Coordenação de Mobilização Econômica, órgão criado pelo governo para articular as medidas econômicas relativas aos Acordos de Washington. O governo de **Getúlio Vargas**, consoante os interesses brasileiros, recomendara aos membros da missão os seguintes aspectos: substituir importações de produtos essenciais; melhorar a tecnologia das indústrias brasileiras e dos meios de transportes; e tratar das questões relativas ao financiamento da industrialização com recursos internos.

A missão tinha estudado a participação do setor público brasileiro e observou que as contribuições da Previdência Social (em 1939, US\$ 28 milhões) eram utilizadas pelo Banco do Brasil (BB) em sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Crai),³ para financiar as atividades econômicas. De forma precursora, o técnico norte-americano Corwin D. Edward (Missão Cooke) sugeriu a criação de uma agência similar a um banco de investimento para o desenvolvimento (Martins, *op. cit.*, p.360). A sugestão ficou no ar, e, no fim de 1942, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) formou uma comissão para estudar o problema. Dela participavam, além de João Alberto, **Simões Lopes** e os banqueiros **Gastão Vidigal** e **Gudesteu Pires**. A comissão recomendou a fundação de um banco de desenvolvimento cujo aporte de capital deveria ser assegurado por novos impostos.

O relatório final da Missão Cooke não foi divulgado na íntegra, mas os industrialistas, liderados por **Roberto Simonsen**, tornaram públicas algumas das conclusões e propuseram uma política de industrialização a ser desenvolvida por um plano quinquenal, sob a direção do Estado, aconselhando, explicitamente, a criação de bancos industriais (Simonsen, 1952). Essas ideias foram duramente criticadas por **Eugenio Gudín**, um expoente da corrente liberal, e os dois lançaram-se numa polêmica pública a respeito da participação do Estado e da

³ Criada pela Lei nº 454, de 9 de julho de 1937, a Crai obtinha seus recursos a partir da emissão de títulos de prazos diversos, inclusive de longo prazo. Em 1941, o Decreto-Lei nº 3.077, de 26 de fevereiro, tornou compulsório o recolhimento à caixa do Banco do Brasil dos depósitos judiciais, dos depósitos de empresas concessionárias de serviços públicos e de 15% dos fundos das instituições de previdência. Esses recursos e emissões, contudo, não eram suficientes para as necessidades de financiamento da agricultura e da indústria atendidas pelo Banco do Brasil, e a Crai recorria com frequência à Carteira de Redescontos do BB. Avultou-se o papel de financiadora da Crai na economia, e seus recursos passaram de Cr\$ 46 milhões, em 1938, para Cr\$ 13.233 bilhões, em 1952. (Ver Araújo, 2007; Malan *et alli.*, *op. cit.*; Pacheco e Franco, 1979)

* Para os nomes em negrito, ver Resumos Bibliográficos.

política industrial. Já estava posto também o debate sobre a criação de um banco de exportações e importações, cujo modelo, obviamente, era o Eximbank. Embora esse projeto tenha sido abortado, o Banco do Brasil criou a Carteira de Exportações e Importações (Cexim),⁴ que teria um peso importante nos rumos que tomaria a política comercial brasileira.

Essas ideias e reivindicações apareciam no momento em que a economia brasileira passava por importantes transformações, com o avanço da participação do setor industrial na estrutura econômica nacional, na qual, como afirmou Furtado (2007, cap. XXXII), as decisões de investir seriam cada vez mais orientadas para o mercado interno. Acabada a Segunda Guerra Mundial, a exemplo do que acontecera nos Estados Unidos com o governo de **Franklin Roosevelt**, o apoio ao Estado Novo arrefeceu, e parte da elite brasileira forçou a mudança de regime, elegendo como presidente da República o general **Eurico Gaspar Dutra**. Com sua posse, em janeiro de 1946, ganharam fôlego as políticas liberais, de agrado de grupos nacionais influentes e também de empresas estrangeiras. Entretanto, apesar dos ventos do liberalismo, seguiu-se uma forte crise externa que abalou a economia nacional e obrigou o governo a utilizar instrumentos de controle na política de comércio exterior.⁵

A discussão sobre o desenvolvimento continuava latente, e em 1948 o Brasil recebeu outra missão norte-americana, a Missão Abbink, coordenada por **John Abbink**, presidente da empresa McGraw-Hill. Por sua vez, o governo brasileiro designou **Octávio Gouveia de Bulhões** como coordenador. Segundo Martins (*op. cit.*, p. 366), são obscuras as razões da vinda da nova missão. A versão mais difundida é a de que o governo norte-americano queria minimizar as ressalvas à sua política externa feitas sobretudo por parte de industriais brasileiros que, liderados por Roberto Simonsen, faziam críticas severas aos Estados Unidos, por privilegiar a Europa, com o Plano Marshall, em detrimento dos países do continente americano.

O relatório da Missão Abbink-Bulhões foi elaborado de acordo com o receituário liberal e preconizava uma política industrial ativa para o setor privado. Colocava ênfase na questão do controle inflacionário e explicitava uma política rígida para expansão do crédito, mantendo, porém, a ideia de um banco de investimento, desde que fosse privado (Bulhões, 1950). Entretanto, na delegação

⁴ A Cexim foi criada pelo Decreto-Lei nº 3.293, de 21 de maio de 1941.

⁵ Ver, sobre o assunto, Besserman Viana, 1987.

brasileira não havia consenso. Os técnicos que ocupavam o alto escalão do governo Dutra e de seu ministro da Fazenda, **Correia e Castro**, por um lado, e os jovens economistas ligados à Confederação Nacional das Indústrias (CNI), com **Rômulo de Almeida** à frente, divergiam das conclusões sobre o combate à inflação, principalmente em relação às políticas de contenção do crédito. A polêmica foi uma das primeiras a opor *monetaristas* e *estruturalistas*, e depois se amplificou nos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). O debate justificava-se, em linhas gerais, porque as medidas anti-inflacionárias sugeridas pela Missão Abbink tinham caráter contracionista, e isso, na opinião dos estruturalistas, além de retardar o processo de desenvolvimento econômico, não combateria as verdadeiras – e estruturais – causas da inflação brasileira.

Vale frisar que essas missões não tinham qualquer compromisso efetivo em relação a aportes financeiros norte-americanos ou internacionais. Entretanto, para Martins (*op. cit.*), bem como para Malan *et alli* (*op. cit.*), tanto a Missão Cooke quanto a Missão Abbink-Bulhões contribuíram para organizar uma base de dados até então inexistente sobre a economia brasileira, e também para fomentar o debate sobre problemas econômicos. Além de explicitar as grandes transformações por que passava a economia nacional, os relatórios das missões apontavam os pontos de estrangulamento que impediam a continuidade da expansão.

Por outro lado, a conjuntura internacional estava desfavorável, acirrada pela disputa entre os Estados Unidos e o bloco socialista, agora acrescido da República Popular da China. O governo norte-americano continuava alvo de críticas, tanto pela política de prioridade de recursos atribuída à Europa quanto pela política de controle de matérias-primas estratégicas, que prejudicava os países pobres. Para amenizar esse quadro, Washington formulou um programa de cooperação para os países subdesenvolvidos, exposto no discurso do presidente **Harry Truman**, em janeiro de 1949, conhecido como o Ponto IV.⁶ Apesar de Truman ter pedido

⁶ Martins (*op. cit.*, p.368-9) afirma que esse programa, naqueles anos, foi o principal instrumento da política econômica norte-americana para os países subdesenvolvidos. Uma publicação do BNDES (1996), citando dados da United States Agency for International Development, afirma que os empréstimos de longo prazo do Eximbank para a América Latina no período 1946-1948 foram de US\$ 170,7 milhões, e atingiram, em 1949-1952, a cifra de US\$ 493,7 milhões. Embora tendo crescido substancialmente, esses empréstimos significavam muito pouco. No total dos auxílios norte-americanos para a economia mundial, a região latino-americana recebeu apenas 1,7% para os anos 1946-48, e 2,5% para 1949-1952.

recursos de US\$ 45 milhões, o Congresso norte-americano só aprovou US\$ 34,5 milhões de verbas orçamentárias para o Act for International Development, em junho de 1950. O programa previa a formação de comissões e a ajuda técnica e econômica para os países interessados, não mencionando especificamente o aporte de recursos financeiros.

Segundo Campos (1994, p.155), o Brasil foi um dos oitos países que acolheram essa ideia, e um dos responsáveis pela rápida adesão foi o chanceler **Raul Fernandes**, ministro do Exterior do governo Dutra. Com o intuito de obter assistência técnica e investimentos, Fernandes propôs, numa reunião de embaixadores no Rio de Janeiro, em abril de 1950, a criação de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A proposta brasileira só foi oficialmente aceita pelos norte-americanos em dezembro do mesmo ano, quando a vitória de Vargas já estava sacramentada, e os Estados Unidos precisavam de apoio político em decorrência de sua intervenção na Guerra da Coreia. Martins (*op. cit.*), por sua vez, ressalta que havia ainda outros interesses por parte do governo norte-americano, como as decisões acerca da política de exploração das reservas brasileiras de manganês, uma das maiores do mundo, assunto polêmico que se inseria na discussão sobre a participação do capital estrangeiro nos setores estratégicos da economia no Brasil.

A esse respeito, o governo Dutra aprovou, no final do mandato, em 14 de novembro de 1950, a Lei nº 1.235, que dava o aval do Tesouro para que uma empresa brasileira contratasse empréstimo externo de US\$ 35 milhões e, em sociedade com a Bethlehem Steel, explorasse as reservas de manganês de Minas Gerais e do Amapá.

Ao mesmo tempo que o Brasil vivia uma transição política, com a ascensão de Vargas ao poder, havia em Washington uma disputa entre as equipes do Banco Mundial e do Eximbank em relação aos rumos da política externa norte-americana para os países subdesenvolvidos. O Banco Mundial iria se incumbir das diretrizes de longo prazo, enquanto ao Eximbank caberia definir políticas de crédito de curto e médio prazos, influenciado que era pelos interesses imediatos de importadores e exportadores norte-americanos. No cerne da disputa estava o fato de o Banco Mundial julgar que só uma instituição multilateral do seu peso poderia assegurar uma política macroeconômica saudável para os países devedores. Por sua vez, com o apoio de exportadores norte-americanos, o Eximbank se colocava abertamente a favor do financiamento do desenvolvimento latino-americano, sem as restrições

macroeconômicas impostas pelo Banco Mundial.⁷ Foi nesse ambiente de tensão, tanto no Brasil quanto entre as duas instituições estrangeiras, que aqui se instalou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), em 1º de julho de 1951.

Vargas havia tomado posse em janeiro de 1951 e escolhera como ministro do Exterior **João Neves da Fontoura**, político do Partido Social Democrático (PSD), adepto de se ampliar a cooperação com os Estados Unidos. Em suas negociações com este país, Fontoura deduziu que o governo norte-americano iria aplicar US\$ 1 bilhão, cifra extraordinária para a época. Aparentemente, Vargas acreditou nesta suposição.⁸ Para o Brasil, caberia como contrapartida estabelecer uma política amigável para os investimentos das empresas norte-americanas e contribuir com matérias-primas para a economia de guerra dos Estados Unidos. Além disso, haveria também uma contrapartida financeira que consistia na mobilização de recursos em moeda nacional, em montante equivalente aos empréstimos que seriam feitos ao Brasil em moeda estrangeira.

Com essa diretriz, Fontoura elaborou um plano de solicitação de financiamento para alguns projetos concretos, algo em torno de US\$ 250 milhões, que deveriam ser financiados pelo Eximbank e pelo Banco Mundial. Fontoura estava imbuído da ideia de que as matérias-primas e os minerais deveriam ser explorados em associação com capitais privados nacionais e estrangeiros,⁹ e que cabia ao Estado a resolução dos problemas de infraestrutura (energia, transporte e comunicações). Por sua vez, o ministro da Fazenda, **Horácio Lafer**, ia além e solicitava cerca de US\$ 500 milhões para projetos de infraestrutura (Campos, *op. cit.*). Contudo, esquivando-se da fixação de um montante, as autoridades norte-americanas argumentaram que o mais importante naquele momento era a elaboração de um plano concreto para esses investimentos, e assim foi retomada a ideia da Comissão Mista como etapa intermediária para um futuro desembolso de recursos.

⁷ Na realidade, nos anos 1950, nem as instituições oficiais bilaterais nem as multilaterais aportaram somas vultosas para o desenvolvimento latino-americano. Para a região, os principais fluxos de capitais foram de investimentos privados diretos, de empresas multinacionais, sobretudo para o Brasil. Estes vieram no rastro dos bons negócios engendrados pelo processo de substituição de importações; e, assim mesmo, só na segunda metade dos anos 1950, por meio de *supply credits*. (Ver Griffith-Jones e Sunkel, 1986)

⁸ Martins (*op. cit.*, p.370) sugere que a inferência do ministro João Neves da Fontoura foi feita a partir de uma informação dada por Valentim Bouças.

⁹ Essa política traçada por João Neves da Fontoura divergia inteiramente da elaborada pelos grupos nacionalistas; visitar a luta pelo monopólio do petróleo informa o grau de antagonismo entre os grupos.

A COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi instalada em julho de 1951 pelo ministro Horácio Lafer, que designou como chefe da missão brasileira o engenheiro **Ari Frederico Torres**, que fora membro da Coordenação de Mobilização Econômica e da Cexim do Banco do Brasil. Torres, que participara também das negociações de financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), como vice-presidente da empresa, era ligado a dois grupos financeiros paulistas: Vidigal e Sousa Aranha. Além dele, entre os técnicos brasileiros destacavam-se **Glycon de Paiva Teixeira**, especialista em política mineral, e **Lucas Lopes**, engenheiro e um dos fundadores das Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig). Como conselheiro econômico foi nomeado o embaixador **Roberto Campos**, e como secretário-executivo, Victor da Silva Alves, vindo das Nações Unidas. Integrava ainda a comissão Victor Bouças, presidente do Conselho Técnico de Economia e Finanças, que também participara da Conferência de Bretton Woods, em 1944, e os empresários **Maciel Filho** e **Valentim Bouças**, indicações pessoais de Vargas.

Pelo lado norte-americano, coube ao Banco Mundial indicar os membros da comissão. Como o chefe da missão indicado faleceu na viagem, o embaixador Merwin Bohan substituiu-o no período de outubro de 1951 a agosto de 1952, quando então o economista Burke Knapp, funcionário do Banco Mundial, assumiu o cargo. Na delegação dos Estados Unidos vieram também técnicos em transportes ferroviários, marítimos e fluviais, energia elétrica, metalurgia, construção naval, indústrias básicas e agricultura, a maioria ligada ao Departamento de Estado e a empresas norte-americanas.

A CMBEU funcionou ativamente entre julho de 1951 a julho de 1953 e, a partir do diagnóstico do Plano Abbink-Bulhões, estabeleceu prioridades para projetos setoriais que pudessem ser financiados por instituições internacionais. Foram aprovados 41 projetos, totalizando o montante de US\$ 392 milhões, distribuídos pelos seguintes setores econômicos: transporte, com taxa de participação de 56% (a maior parte destinada a ferrovias); energia elétrica, com 33%; agricultura, com 6%; indústrias básicas e armazenagem, com 5% (Campos, *op. cit.*, p.162).

A bibliografia econômica a esse respeito não enfatiza como mérito maior da comissão os empréstimos – os quais, por motivos que veremos adiante, afinal totalizaram menos da metade da previsão inicial –, mas a introdução de técnicas

modernas de análise de custo/benefício e o cálculo de rentabilidade para projetos econômicos, além dos bons diagnósticos preparados sobre diversos problemas de infraestrutura no Brasil.¹⁰ Entretanto, se a parte técnica da comissão funcionava, a política de Washington em relação à liberação de recursos permanecia ambígua. Ela incentivava os estudos, mas não definia as responsabilidades de financiamento das instituições norte-americanas envolvidas, referindo-se apenas a um dado volume de capital para um programa de cinco anos de reabilitação e reaparelhamento industrial (Campos, *op. cit.*, p.160).

Assim, no plano da assessoria técnica, os trabalhos e estudos avançavam, mas as decisões sobre recursos financeiros eram postergadas, já que, para o Banco Mundial, a aprovação no âmbito da CMBEU era uma condição necessária, mas não suficiente. Qualquer decisão de desembolso estava ancorada à adoção de uma política macroeconômica saudável, o que implicava adesão e obediência aos princípios das cartas de intenção do Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar da ambiguidade das negociações, o ministro da Fazenda declarou que havia obtido os recursos e, ao voltar para o Brasil, anunciou um plano de expansão conhecido como Plano Lafer, de cerca de Cr\$ 20 bilhões em cinco anos – metade dos quais em moeda estrangeira, correspondente aos supostos empréstimos do Eximbank e do Banco Mundial, e metade em moeda nacional. Aparentemente, tanto Vargas como Lafer imaginaram que o acordo estava negociado e que, com o início da cooperação efetiva, outros financiamentos deveriam se seguir, a médio prazo.

Foi num ambiente de grande otimismo, contagiando também o Legislativo, que o governo propôs o Plano de Reabilitação Econômica e Reaparelhamento Industrial. O ministro Lafer chamou para uma conversa o senador Ferreira da Silva e o deputado paraibano João Agripino, parlamentares da União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição, e propôs a criação de uma taxa adicional de 15% sobre o Imposto de Renda dos contribuintes que pagavam acima de dez mil cruzeiros anuais. Os parlamentares acataram os argumentos do ministro e negociaram a transformação desse imposto – a fim de que ele fosse mais palatável para a sociedade – em “empréstimo compulsório”. Como naquele momento tramitava no Senado uma emenda à Lei do Imposto de Renda, a nova taxa foi incluída na pauta de discussão.

¹⁰ Lucas Lopes e Roberto Campos registraram essas observações na entrevista dada ao Projeto Memória do BNDE, em 1982.

O líder do governo, senador Ivo d'Aquino, também presidente da Comissão de Finanças, apresentou a proposta de emenda no princípio de novembro, e em dezembro de 1953 eram aprovadas a Lei nº 1.474, que criava o Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), e a Lei nº 1.518, autorizando que o Executivo contratasse e avalizasse empréstimos externos. Além do Adicional ao Imposto de Renda, o Fundo também seria composto por recolhimentos compulsórios: de até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais; de até 25% das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização constituiriam a cada ano; e de até 3% da receita anual dos órgãos da Previdência Social.¹¹ Tais recursos seriam devolvidos a partir do sexto ano, remunerados a uma taxa de 5% ao ano, com pagamento feito por emissão de Obrigações do Reaparelhamento Econômico (ORE).

A última medida aprovada pelo Congresso Nacional nesse clima de otimismo foi a Lei nº 1.628, que criava o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 18 de junho de 1952.¹² Assim, o governo estabelecia um aparato legal e institucional que daria suporte ao Plano de Reabilitação Econômica e Reaparelhamento Industrial. O Banco do Brasil se encarregaria da gerência dos recursos arrecadados pela Receita, enquanto o BNDE ficaria como instituição responsável pela gestão e aplicação dos recursos do fundo.

A CRIAÇÃO DO BNDE

A bibliografia econômica concorda que a criação do BNDE foi um passo decisivo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, quer se analise do ponto de vista do aporte de recursos financeiros, quer do papel que ele teve na formação de uma burocracia moderna, apta a elaborar estudos e a operar novos instrumentos essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico.

Desde o Estado Novo, no final dos anos 1930, o Estado vinha se capacitando como produtor de bens, ampliando seus quadros técnicos e burocráticos, com a

¹¹ Como consta da Lei nº 1.474, sancionada em 26 de novembro de 1951.

¹² O *Jornal do Brasil* de 26 de julho de 1952, na primeira página do Segundo Caderno, comentou a posse da primeira diretoria do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico: Ari Torres, presidente; José Soares Maciel Filho, diretor superintendente; Roberto Campos e Glycon de Paiva, diretores. Como membros do Conselho e Administração: João Daudt de Oliveira, Lucas Lopes, Cleantho de Paiva Leite e Guilherme Arinos Lima Verde de Barroso Franco. A reunião foi presidida pelo ministro da Fazenda, Horácio Lafer.

criação de empresas como a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Siderúrgica Nacional (1943), a Companhia Nacional de Álcalis (1945), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945) e a Fábrica Nacional de Motores (1942). Vale lembrar, no entanto, que um dos aspectos que contribuíram para o sucesso dessas empresas estatais estava relacionado ao financiamento autônomo de suas atividades. Sobretudo a partir da criação do Dasp, em 1938, foi possível recrutar, por meio de concursos públicos, uma burocracia não influenciada diretamente pelo clientelismo.

Em 1940, o governo federal tinha criado um imposto específico sobre o consumo de derivados de combustível e energia elétrica cujo objetivo era ampliar a infraestrutura de energia. Essa decisão, assim como a de criar as empresas já mencionadas, fazia parte do esforço de modernização do Estado brasileiro e de suas instituições. Foi nesse contexto que o segundo governo Vargas propôs a formação de órgãos, empresas e agências de fomento ao desenvolvimento tais como o Fundo Federal de Eletrificação, a Eletrobras, o Plano Nacional de Eletrificação, a Petrobras e o Fundo Federal de Reparrelamento Econômico, além do próprio BNDE.

O esforço para ampliar a capacidade de coordenação do Estado brasileiro foi complementado pela formação de conselhos, grupos de estudos e grupos executivos que procuravam criar instâncias decisórias, centralizadas, mas que aproximavam os agentes públicos dos representantes dos setores produtivos, alvos das políticas setoriais. Embora presente no segundo governo Vargas, esse tipo de gestão teve sua importância mais evidente durante a elaboração e execução do Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek, que agrupou em torno do Conselho do Desenvolvimento e do BNDE seus principais colaboradores nas atividades de planejamento e execução.

Com sua criação proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional em 1952, o BNDE foi instituído com o propósito de elaborar projetos a serem financiados em conjunto pelo governo brasileiro, por meio de recursos fiscais, e por agências norte-americanas, sobretudo o Banco Mundial e o Eximbank. O BNDE foi o principal agente financiador e executor do Plano de Reparrelamento Econômico do segundo governo Vargas, apresentado por Lafer,¹³ figurando como

¹³ Ver legislação nos Anexos 1 e 2: Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, do Fundo de Reparrelamento Econômico, e Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, de criação do BNDE.

avaliada e provendo a contrapartida em cruzeiros aos financiamentos pleiteados e negociados nos Estados Unidos.¹⁴ O Plano Lafer contou com o estudo e o aval daqueles que seriam futuramente dirigentes do Banco, ainda em tempos pioneiros, como Lucas Lopes, Roberto Campos e Glycon de Paiva.

Para alcançar os principais objetivos do plano que apresentara, e consciente da necessidade de um arranjo favorável, Lafer propôs, para a direção do Banco, um grupo de economistas que desejavam a participação norte-americana no processo de desenvolvimento brasileiro: Eugênio Gudin (presidente), Ari Frederico Torres (superintendente), Roberto Campos (diretor econômico) e Glycon de Paiva (diretor técnico). Cômico da importância do BNDE para o desenvolvimento, e também de um arranjo político que contemplasse correntes contrárias à participação do capital estrangeiro em determinados setores, Vargas nomeou para presidente da nova instituição o engenheiro gaúcho Ari Frederico Torres, e, para o cargo de superintendente, o industrial têxtil e proprietário de jornais José Soares Maciel Filho, pessoa de sua confiança e que, segundo Martins (*op. cit.*, p.400), era contrário à aliança com capitais estrangeiros. Para diretores, Vargas argutamente manteve as indicações de Roberto Campos e Glycon de Paiva, como havia sugerido o ministro da Fazenda. Se, por um lado, é possível afirmar que o BNDE nasceu como parte integrante do projeto de uma ala conservadora no interior do governo Vargas, tendo como artífice o ministro Lafer, por outro lado, a chamada ala progressista do governo, representada pela Assessoria Econômica,¹⁵ não se opôs à criação do Banco, tendo inclusive participado da equipe que formulou o projeto de lei de sua criação.

O BNDE era administrado pela Diretoria e pelo Conselho de Administração,¹⁶ todos de livre nomeação por parte do presidente da República. Os conselheiros

¹⁴ Lucas Lopes, em depoimento ao Projeto Memória, em 8 de março de 1982, afirma: “O BNDE nasceu com a finalidade de ser o órgão de contrapartida dos financiamentos externos [...], e o BNDE tinha como finalidade formular projetos em termos que pudessem ser bancáveis, especialmente pelo Banco Mundial e o Eximbank, os dois órgãos que haviam assumido *a priori* compromisso de dar financiamento.” (Lopes, 2009)

¹⁵ Era da Assessoria que vinham os projetos de caráter nacionalista do segundo governo Vargas. A bibliografia da área afirma que ela foi criada a partir da necessidade de se estabelecer uma correlação de forças em um governo que, por não possuir maioria no Congresso Nacional, teve de ser composto por um ministério conservador. De acordo com o depoimento de Cleantho de Paiva Leite (Leite, 1983), a Assessoria atuava nos bastidores e era composta por homens de confiança de Vargas, e por isso exercia grande influência em suas decisões. (Para mais detalhes, ver Motta, 2005)

¹⁶ Os primeiros conselheiros nomeados por Vargas, em 1952, foram: Paulo Quartim Barbosa, João Pedro Gouveia Vieira, Guilherme Arinos e Lucas Lopes.

tinham mandato de três anos; o diretor-superintendente tinha mandato de cinco anos, e os demais diretores, de quatro anos. A Diretoria decidia sobre as operações em análise, aprovação dos planos de investimento e contratos, além de elaborar o orçamento da instituição. O presidente representava o Banco externamente, mas, nas questões internas, quem exercia o poder decisório era o diretor-superintendente, que na prática exercia a administração. Dias (1993) afirma que o Estatuto do Banco foi aprovado com este formato porque Lafer tinha a pretensão de acumular o Ministério da Fazenda com a Presidência do BNDE, necessitando, portanto, que um dos membros da Diretoria administrasse a instituição. Este seria o real motivo pelo qual o diretor-superintendente foi escolhido para ser também o executivo do BNDE.

Em seu primeiro organograma, o BNDE era estruturado em seis grandes departamentos: Econômico, Técnico, Financeiro, Jurídico, Controle e Administrativo. O Departamento Econômico tinha como atribuição realizar as pesquisas e os estudos econômicos, definindo os investimentos necessários. O Departamento Técnico fazia a análise dos projetos, sobretudo aquela relativa aos aspectos da engenharia, e o Departamento de Controle das Aplicações era responsável pela fiscalização dos projetos cuja execução se encontrava em curso. O Banco manteve essa mesma estrutura administrativa até 1958, quando as pressões das atividades do Plano de Metas forçaram a mudança institucional para agilizar a análise dos projetos pelos grupos de trabalho e as ações dos grupos executivos.¹⁷

Embora, no contexto de implantação do BNDE, o governo procurasse agregar variáveis técnicas e políticas, inclusive na escolha de seus dirigentes, logo se instalou um ambiente de tensão entre o diretor Roberto Campos e o superintendente Maciel Filho, que, na prática, tinha maior poder administrativo. Este havia submetido a Vargas um programa de investimentos, a ser realizado com os recursos do BNDE, voltado para a periferia das zonas urbanas, e apoiava outros projetos que os demais membros da Diretoria entendiam não ser prioritários.

¹⁷ Em relação aos grupos de trabalho, encontraremos também referências a grupos de estudo. Lucas Lopes, em depoimento já citado, faz menção à formação de grupos de estudo, distinguindo-os dos grupos executivos, quando o projeto já aprovado passava para uma coordenação nova e original. É bom ressaltar que os grupos de trabalho e/ou de estudo não possuíam uma estrutura formal, com quadros exclusivos do BNDE, mas atendiam às necessidades dos projetos e agregavam técnicos e especialistas de outras instituições. (Projeto Memória, 1982)

Maciel Filho parecia andar na contramão das ideias dos demais membros dirigentes do Banco. Inconformados, já que os atritos eram recorrentes, Roberto Campos e Glycon de Paiva acabaram por pedir demissão dos respectivos cargos em julho de 1953, arrastando com eles diversos colaboradores.

Ainda em 1953, durante essa primeira gestão, Roberto Campos firmara dois importantes convênios de pesquisa: um com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, para que este produzisse estatísticas referentes às contas nacionais; e outro com a Cepal, que levou à constituição do grupo misto Cepal-BNDE. Acerca desse convênio, em suas memórias, Campos (*op. cit.*) destacou a competência da Cepal nas questões relativas ao planejamento econômico e o quanto era importante trazer sua nova metodologia para o Brasil. O pedido a **Raúl Prebisch** para que o eminente brasileiro **Celso Furtado** viesse da Cepal, com a finalidade de se agregar ao grupo, foi mencionado no depoimento de Campos. Quando este e Paiva pediram demissão, Furtado já estava no Rio de Janeiro e iniciava sua colaboração com a nova instituição. Ele relata assim o episódio:

Pedi-me que explicasse a situação a Prebisch e que julgasse por minha conta se valeria a pena levar adiante a missão. Desci pelo elevador do Ministério da Fazenda, onde estávamos instalados, com um peso na alma. [...] Eu tinha consciência de que o país vivia momentos cruciais, e de que a causa básica das tensões eram as transformações provocadas pelo surto de industrialização. Considerava importante poder seguir de perto a mutação histórica. (Furtado, 1985, p.171)

Costuma-se dar ênfase ao fato de o BNDE ter trabalhado, desde a sua fundação até o Plano de Metas, em projetos elaborados no âmbito da CMBEU. Essa afirmação, contudo, merece esclarecimento. Na verdade, dos projetos aprovados pela Comissão, até 1953, poucos foram aproveitados, e é certo que, nos anos iniciais de seu funcionamento, o BNDE privilegiou projetos voltados para o reaparelhamento de algumas ferrovias e investimentos em empresas de eletricidade, os setores que mais entraves representavam para a industrialização e que totalizavam mais de 80% dos recursos previstos nos estudos da CMBEU. Só depois, durante o Plano de Metas, alguns projetos oriundos da CMBEU foram reavaliados e agregados aos demais setores que este programa privilegiou.

Os projetos da CMBEU dividiam-se nas áreas de transportes, de energia e diversos,¹⁸ sendo que 34 eram relativos ao transporte. No setor ferroviário: Estrada de Ferro Central do Brasil (linha do Centro e ramal de São Paulo); Estrada de Ferro Central do Brasil (trens suburbanos); Estrada de Ferro Santos-Jundiaí (modernização de engates e freios, e compras de vagões); Companhia Paulista de Estradas de Ferro (modernização de engates e freios, e compras de vagões); Companhia Paulista de Estradas de Ferro (remodelação do traçado, com duplicação de linha e aquisição de locomotivas, trilhos e acessórios); Rede Mineira de Viação; Estrada de Ferro Leopoldina; Estrada de Ferro Goiás; Rede Ferroviária do Nordeste; Estrada de Ferro Sampaio Corrêa; Estrada de Ferro Central do Brasil (linhas de bitola estreita de Minas Gerais); Projeto Geral das Estradas de Ferro do Norte e do Nordeste; Estrada de Ferro São Luís-Teresina; Estrada de Ferro Central do Piauí; Rede de Viação Cearense; Estrada de Ferro Mossoró; Viação Férrea Federal Leste Brasileiro; Estrada de Ferro Nazaré; Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; Rede de Viação Paraná-Santa Catarina; Viação Férrea do Rio Grande do Sul; Estrada de Ferro Sorocabana; Companhia Mogiana de Estradas de Ferro; e Estrada de Ferro Araraquara.

Ainda relativos ao setor de transportes, os seguintes projetos foram arrolados: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro (aquisição de equipamento rodoviário); Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (aquisição de equipamentos); Porto do Rio de Janeiro (equipamento); Porto de Santos (aparelhamento); Portos e Baías do Brasil (aquisição de dragas para melhoramento de 14 portos brasileiros); Frota de Cabotagem Governamental (reaparelhamento); Companhia Comércio e Navegação; Serviço de Navegação da Baía do Prata; Estaleiro da Ilha do Viana (reaparelhamento).

A rubrica energia era contemplada com nove projetos do total de 47: Usina Hidrelétrica de Salto Grande; Companhia Matogrossense de Eletricidade; Companhia Nacional de Energia Elétrica, São Paulo; Companhia de Eletricidade do Alto Rio Grande, Ititunga, Minas Gerais; Centrais Elétricas de Minas Gerais

¹⁸ De acordo com Campos (*op. cit.*) e o próprio Relatório da CMBEU, publicado em *O Observador econômico e financeiro*, entre abril de 1955 e março de 1956, foram aprovados 41 projetos. No entanto, os documentos oficiais da Comissão – publicados em uma série de 14 volumes, dos anos 1953-1954, divididos em Projetos Transportes (9 primeiros volumes), Projetos Energia (4 volumes seguintes) e Projetos Diversos (último volume) – totalizam 47 projetos, que são os listados neste trabalho.

(Cemig) e Companhia de Eletricidade do Alto Rio Doce (Ceard); Comissão Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul; Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Além destes, havia projetos para a aquisição de materiais destinados à expansão das instalações das empresas elétricas brasileiras, subsidiárias da American Foreign Power, e para a aquisição de equipamentos e acessórios necessários à instalação da usina termelétrica de Piratininga, da São Paulo Light e da Power Co. Ltd.

Na rubrica “Diversos” figuravam quatro projetos: Aquisição de Equipamento Agrícola; Maquinaria Agrícola para o Estado de Minas Gerais; Construção de Rede de Silos no Estado do Rio Grande do Sul; e Companhia Metalúrgica Barbará.

Durante os anos correspondentes ao segundo governo Vargas, o BNDE financiou com recursos próprios e do Tesouro Nacional algumas indústrias já existentes, tais como a Companhia Nacional Álcalis, a Mafersa, a Fábrica Nacional de Motores e outras empresas menores, todas já em funcionamento antes da implantação do Plano de Reparcelamento Econômico.

Os projetos oriundos da CMBEU, de um modo geral, tiveram de ser reorientados e refeitos, dada a escassez de recursos do BNDE, que contava como fonte principal o Adicional do Imposto de Renda. Durante os primeiros anos de existência do Banco, entre 1952 e 1955, somente 38,9% dos recursos oriundos do Adicional do Imposto de Renda foram repassados pelo Ministério da Fazenda ao BNDE, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1
Imposto de Renda: adicional restituível x recolhimento ao BNDE,
1952-1955 (Cr\$ milhões)

Ano	Valor do adicional restituível (A)	Recolhimento ao BNDE (B)	(B/A) %
1952	1.398	370	26,5
1953	1.690	1.028	60,8
1954	2.228	633	28,4
1955	2.959	1.189	40,2
1952-1955 (Total)	8.275	3.220	38,9

Fonte: VIII Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1959 (valores da coluna A); XI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1962 (valores da coluna B).
Elaboração própria.

De acordo com o BNDE:

A transferência pelo Tesouro Nacional dos recursos destinados ao Banco não tem sido realizada em correspondência com o ritmo de arrecadação dos adicionais ao Imposto de Renda. O fato decorre não apenas da compreensível demora que se observa na execução das diferentes fases de arrecadação do imposto principal, [...] mas também da própria política orçamentária seguida pelos governos nos exercícios passados. (BNDE, 1955, p.74)

Além da demora no repasse dos recursos, a inflação acabava por erodir os recursos repassados, e também elevava os custos dos projetos, o que gerava um quadro de incapacidade financeira para o Banco. Fundado originalmente para gerir os recursos do Plano de Reparcelamento Econômico, cuja duração prevista era de cinco anos, não é preciso dizer que o BNDE não conseguiu cumprir a missão planejada.¹⁹ Uma das soluções encontradas para suplantar os limites existentes e prover a instituição de novos recursos foi uma inovação tributária, denominada recursos vinculados. Estes eram oriundos de taxas criadas por força de lei e tinham sua vinculação na origem e na destinação, com o intuito de estimular setores específicos.²⁰

Durante o governo Vargas, foi criado pela Lei nº 2.308, de 31 de agosto de 1954 e entregue à gestão do BNDE o Fundo Federal de Eletrificação, composto de 40% da arrecadação do Imposto Único sobre o Consumo de Energia Elétrica, mais 10% da taxa de despacho aduaneiro e do adicional de 4% sobre o Imposto sobre Consumo de Energia Elétrica – que continuaria em vigor por mais dez anos. Havia também o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, cujos recursos foram criados em 1945 e arrecadados sob a forma de adicionais às tarifas ferroviárias. Como resultado das discussões da Assessoria Econômica, o BNDE passou a administrar esses recursos, de acordo com o Decreto nº 37.686, de 2 de

¹⁹ Ademais, a mudança na política externa norte-americana, a partir de 1953, antecipou o fim da CMBEU. Os recursos estrangeiros prometidos não foram entregues em sua totalidade, o que também acabou por prejudicar a atuação do BNDE.

²⁰ Recursos vinculados referem-se a um tipo de arrecadação tributária que incide sobre o consumo ou produção de determinado bem, e cujo fim é destinado a promover o investimento de projetos e programas em setores especificados na legislação. Como exemplo dessa complexa engenharia financeira, podemos citar o caso do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, ao qual Campos (*op. cit.*) se refere como obra de um grupo de trabalho eclético e que resultou na Lei nº 2.975, de 1956, que beneficiava ao mesmo tempo o sistema de transporte e a Petrobras.

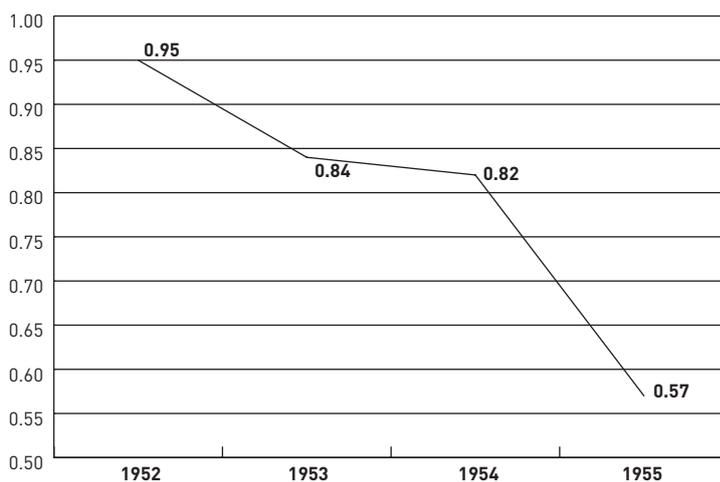
agosto de 1955. Também foi criado o Fundo de Pavimentação, cujo projeto recebeu nova redação em 22 de dezembro de 1955, com a Lei nº 2.698. Aos cofres do BNDE seriam recolhidos 30% da receita da diferença entre o preço dos combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo fabricados no Brasil e o preço dos mesmos itens importados.

Pode-se dizer, assim, que os recursos vinculados foram criados, entre outros motivos, para somar-se aos recursos do Fundo de Reparcelamento Econômico, uma vez que estes ficavam em sua maior parte retidos no Tesouro Nacional; somente uma parcela deles era repassada ao BNDE. A Tabela 2 mostra a totalidade dos recursos arrecadados em cada uma das modalidades previstas para compor o *funding* do Banco, bem como os valores que de fato eram transferidos para a instituição.

É possível perceber a importância do Adicional ao Imposto de Renda em relação aos demais itens, explicando o impacto que o contingenciamento desses recursos pelo Tesouro Nacional exerceu sobre as atividades do Banco. A partir da criação dos recursos vinculados, em 1955, a participação relativa do Adicional ao Imposto de Renda no total dos recursos transferidos ao BNDE diminuiu de modo significativo, como se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1

BNDE: Adicional ao Imposto de Renda repassados ao BNDE/recursos totais repassados ao BNDE, 1952-1955



Fonte: M. Prochnik, Fontes de recursos do BNDES, 1995. Elaboração própria.

Tabela 2 - Fontes de recursos do BNDE, 1952-1955 (Cr\$ milhões)

Recursos	1952	1953		1954		1955	
	Cr\$ milhões correntes	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões correntes	Taxa de variação real (%)
I - Recursos potenciais (1 + 2)	1.419	2.659	54,04	3.452	3,81	6.749	74,18
1. Recursos próprios (A + B)	1.419	2.659	54,04	3.452	3,81	4.582	18,25
A. Fundo de Reaparelhamento Econômico	1.398	2.651	55,89	3.316	0,02	4.175	12,17
a. Adicionais Imposto de Renda	1.398	1.690	-0,62	2.228	5,42	2.959	18,32
b. Cia. seg. e capitalização	-	185		170	-26,52	153	-19,82
c. Caixas Econômicas	-	549		660	-3,87	747	0,83
d. Inst. de Previdência Social	-	227		258	-9,12	316	9,12
B. Outros recursos próprios	21	8	-68,68	136	1.259,36	407	166,61
a. Capital social	20	-		-		-	
b. Dividendo soc. econ. mista	-	-		-		-	
c. Saldo operacional	1	8	557,65	58	479,73	265	307,04
d. Amortizações financiamentos concedidos	-	-		78		142	62,19
2. Recursos vinculados	-	-		-		2.167	
A. Fundo Renovação Patrimonial e Fundo Melhoramento de Ferrovias	-	-	-		568		
B. Fundo Federal Eletrificação	-	-		-		1.093	
C. Imposto sobre Energia Elétrica (60%)	-	-		-		506	
II. Recursos efetivos	391	1.213	155,03	772	-49,11	2.103	142,69
III. (I - II)	1.028	1.446		2.680		4.646	

Fonte: VIII Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1959. Para a taxa de crescimento real, valores corrigidos pelo IGP-DI. Elaboração própria.

O sucesso do Plano de Reparcelamento, contudo, também dependia do recebimento de recursos externos, como se supusera pelo acordo com o governo norte-americano. Tais recursos, além de escassos, não chegaram integralmente. Dois acontecimentos de naturezas diversas, mas entrelaçados, modificaram de forma substancial as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, e podem ser apontados como causas da dificuldade da obtenção de recursos. O primeiro, de natureza externa, foi a eleição para a Presidência do republicano Dwight Eisenhower, no final de 1952, e a decorrente mudança da política externa norte-americana com os países da América Latina. O compromisso do novo governo com uma política fiscal orientada para a redução de gastos e a percepção de inexistência de uma “ameaça comunista” na América Latina podem ser citados como consequência do desinteresse e posterior interrupção dos trabalhos da CMBEU.

O segundo acontecimento, de natureza interna, foi fruto de “uma virada nacionalista” do governo Vargas, ocorrida no início de 1953, e que se caracterizou, em um primeiro momento, por uma reforma cambial que criava um sistema de taxas múltiplas de câmbio, visando a desestimular alguns itens das importações e desencorajar a remessa de lucros.²¹ No bojo dessa “virada”, por sua vez, a disposição do governo em criar a Petrobras, sob forte pressão de setores nacionalistas, desagradava ainda mais o governo dos Estados Unidos.²²

Lucas Lopes, em suas memórias, atribuiu o fracasso da CMBEU ao clima interno do governo Vargas (Lucas Lopes, 1991), acusado pela direita política de preparar uma república sindicalista, e pela direita econômica de desestabilizar a economia com o novo salário mínimo. Ele destaca, nesse contexto, a aproximação entre o presidente Vargas e Maciel Filho, expoente de setores nacionalistas, que dificultou as relações com Roberto Campos e Glycon de Paiva. Por sua vez, isso se encadearia com a perda de capacidade do BNDE para negociar empréstimos externos, mormente com o Eximbank, instituição com a qual o governo mantinha ótimas relações. Lucas Lopes associa também o fracasso ao fim do New Deal e à subida dos republicanos ao poder.

²¹ As razões para o encerramento dos trabalhos da CMBEU são controversas. Besserman Vianna (1987) descarta o nacionalismo de Vargas, alardeado por alguns, e aponta como causas as mudanças na política norte-americana em decorrência da ascensão de Eisenhower à Presidência, da disputa entre o Banco Mundial e o Eximbank e da crise cambial brasileira de 1952.

²² Para as negociações do Acordo de Washington e resultados da Comissão Mista, ver Besserman Vianna (*op. cit.*, p.83-94 e nota 349).

Roberto Campos, por sua vez, aponta como razões do insucesso da CMBEU as resistências que a ela opunha o Banco Mundial, desde 1951, quando foi criado o Plano de Reparcelamento Econômico; e também à mudança radical de atitude do governo norte-americano, após a eleição do presidente Eisenhower, em relação aos rumos de sua política externa. Ambos, sejam por motivos estritamente internos ou externos, reconhecem que não havia um Plano Marshall para a América do Sul, e que as negociações com Washington não se desenvolveram tal como esperadas, o que contribuiu para o fim da CMBEU.

Tabela 3 - Financiamentos obtidos com a recomendação da CMBEU e com a interveniência do BNDE, 1952-1955

Ano de aprovação	Entidade financiadora	Valor (US\$ 1.000)
1952	Banco Mundial	37.500
	Eximbank	7.000
	Total	44.500
1953	Banco Mundial	32.800
	Eximbank	69.600
	Ciave*	15.000
	Total	117.400
1954	Banco Mundial	18.790
	Total	18.790
1955	Eximbank	5.000
	Total	5.000
Total geral (1952-1955)		185.690

* Comptoir International d'Achats et de Ventes à l'Etranger.

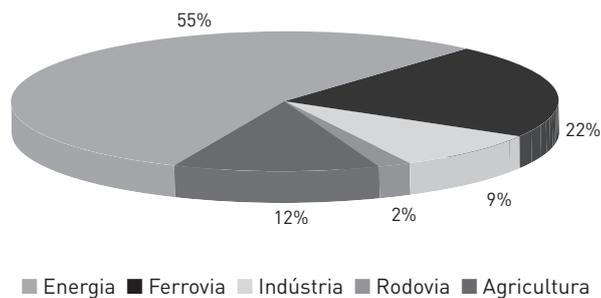
Fonte: XIII Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1964. Dados elaborados por Araújo (2007).

O montante desembolsado com os projetos aprovados pela Comissão Mista foi de apenas US\$ 185 milhões, distribuídos anualmente, conforme constam da Tabela 3.²³ Desse total, 55% foram destinados para o setor de energia, como mostra o Gráfico 2, e US\$ 18 milhões para o projeto da Light.²⁴

²³ José Luiz Bulhões Pedreira (1925-2006), eminente advogado carioca, em depoimento ao Projeto Memória, em 2 de abril de 1982, afirmou que, na fase de montagem do Banco, este teve de superar a questão do financiamento externo: "O primeiro problema foi que os financiamentos que se esperava do Eximbank e do Banco Mundial não se materializaram. [...] De modo que foi necessário refazer o plano todo, pois faltava o custo em moeda estrangeira."

²⁴ Como o presidente Vargas, depois da ruptura do Acordo de Washington, era contra financiar com recursos brasileiros empresas de capital estrangeiro, a Light tornou-se uma empresa mista, com

Gráfico 2
Financiamentos obtidos com a recomendação da CMBEU e com a interveniência do BNDE, por
setor de atividade, 1952-1955



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

Na verdade, desde antes, o Banco Mundial não estava de acordo com o Plano, exigindo estudos macroeconômicos. Dificultou no que pôde a liberação de recursos, negando sistematicamente apoio ao governo Vargas.²⁵ Mais tarde, com a extinção da Comissão Mista, o próprio Eximbank interrompeu por um tempo o fluxo de seus financiamentos. Durante o Plano de Metas do governo Kubitschek, mesmo com toda a influência de Lucas Lopes, presidente do BNDE e depois ministro da Fazenda, o único projeto importante que o Banco Mundial veio a financiar foi o da hidrelétrica de Furnas, empresa mista da qual participava o governo de Minas Gerais, com aporte de recursos do Fundo Federal de Eletrificação depositados no BNDE.

Podemos considerar que, no período do segundo governo Vargas, entre 1952 e 1954, o papel de banco de investimento do BNDE foi de pouca relevância. A discriminação dos desembolsos do Banco referentes aos anos de 1953 e 1954, para os diversos setores econômicos, correspondem a 5,7% dos desembolsos totais do período compreendido entre 1952 a 1965.²⁶ Vejamos como esses poucos recursos foram utilizados.

participação acionária do BNDE, como forma de reestruturação do seu capital original. Ver Exposições sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1953-1961. A regulamentação formal proibindo o financiamento de empresas estrangeiras por bancos públicos foi feita pela Lei nº 4.131, de 1962.

²⁵ Ver memórias de Roberto Campos, *op. cit.*

²⁶ Ver “Desembolsos do BNDE e operações contratadas. Sumário de tabelas em moeda nacional”, p.3, Exposição sobre o Fundo de Reaparelhamento Econômico, BNDE, 1965.

A Tabela 4 mostra o peso dos investimentos em infraestrutura: no ano de 1952, apenas o setor de transporte ferroviário recebeu investimentos do Banco, mas em 1953 o total do investimento multiplicou-se praticamente por cinco, ficando as rubricas energia elétrica e ferrovias com cerca de 91% dos recursos (cada uma, respectivamente, com 53,1% e 38,4%).

Tabela 4
Investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade, 1952-1955

Ano	Ferrovias		Outros meios de transporte		Energia elétrica		Indústrias básicas		Set. complement. atividade agropecuária		Total Em Cr\$ milhões correntes
	Em Cr\$ milhões correntes	(%) por setor	Em Cr\$ milhões correntes	(%) por setor	Em Cr\$ milhões correntes	(%) por setor	Em Cr\$ milhões correntes	(%) por setor	Em Cr\$ milhões correntes	(%) por setor	
1952	63,5	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	63,5
1953	154,7	38,4	-	-	213,9	53,1	27,3	6,8	7,2	1,8	403,1
1954	613,5	55,6	113,2	10,3	192,9	17,5	143,9	13,0	40,6	3,7	1.104,1
1955	677,2	32,8	76,0	3,7	925,9	44,8	342,1	16,6	44,7	2,2	2.065,9
Total	1.508,9	41,5	189,2	5,2	1.332,7	36,6	513,3	14,1	92,5	2,5	3.636,6

Fonte: XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico, 1962, BNDE. Elaboração própria.

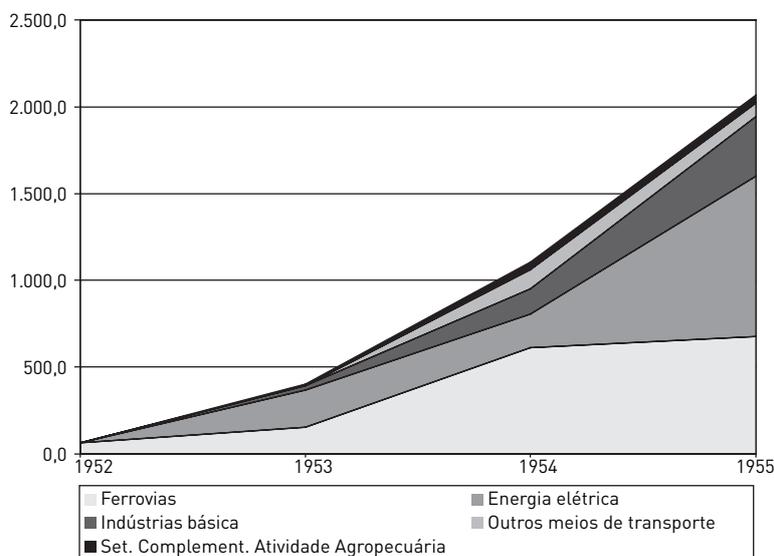
É provável que a concentração dos investimentos em infraestrutura ferroviária e em energia elétrica indique uma carência nacional, mas também esteja relacionada, no caso das ferrovias, a um excesso de oferta de material ferroviário nas indústrias norte-americanas, e que o governo dos Estados Unidos tinha interesse em vender. Se essa hipótese for válida, podemos dizer que a CMBEU foi também um veículo do Eximbank para a colocação desses produtos no mercado brasileiro.²⁷

Observando o montante do investimento no quadriênio, observa-se que o investimento nas indústrias básicas assume, pouco a pouco, papel relevante nas ações do Banco. Se, por um lado, esses números consolidam a visão de que o BNDE tratou com afinco da expansão da infraestrutura do país, por outro, eles não deixam obscurecer que o crescimento do investimento nas indústrias básicas,

²⁷ Ver *O Observador econômico e financeiro*, edições de abril de 1955 a março de 1956, para o relatório final da CMBEU.

realizado no período, também contou com o aporte de seus recursos. A diversificação dos investimentos do Banco entre os diversos setores é evidenciada no Gráfico 3.

Gráfico 3
Investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade, 1952-1955 (Cr\$ milhões)



Fonte: Tabela 4. Elaboração própria.

Refletindo o cronograma dos investimentos, os desembolsos do Banco também apontam na mesma direção: prioridade para os setores de transporte e energia, e uma gradual atenção para as indústrias básicas, como indicam os dados da Tabela 5. De acordo com esses dados, em 1953, do total de desembolsos do Banco, cerca de 66,9% foram para o setor de transportes, em especial para o segmento de reaparelhamento ferroviário. O setor de energia elétrica atingiu 24,1% do desembolso, e apenas 7,2% foram para as indústrias básicas – aliás, para a indústria de material ferroviário. É interessante observar que, mesmo quando a opção pelo transporte rodoviário já se tornara o caminho do desenvolvimento brasileiro, ainda assim, no início dos anos 1950, a participação do setor ferroviário tinha grande peso no total dos desembolsos. Isso talvez indique o sentido maior programado pelas atividades da Comissão Mista, que havia elegido esses setores como prioritários.

Tabela 5 - Desembolsos do BNDE com operações contratadas, segundo os setores de atividade econômica, 1953-1955*

Setor de atividade	Valor dos desembolsos										
	1953		1954			1955			1953/1955		
	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões	%	Taxa de variação real (%)	Cr\$ milhões	%	Taxa de variação real (%)
TRANSPORTES	277,7	66,9	332,8	44,8	-4,17	675,9	55,5	80,93	1.286,40	54,1	116,8
Ferrovias	277,7	66,9	332,8	44,8	-4,17	675,9	55,5	80,93	1.286,40	54,1	116,8
ENERGIA ELÉTRICA	100	24,1	167,1	22,5	33,62	244	20	30,09	511,1	21,5	117,4
INDÚSTRIAS BÁSICAS	30	7,2	173,9	23,4	363,52	272	22,3	39,34	475,9	20	707,7
Metalúrgica	-	-	-	-	-	34	2,8	-	34	1,4	-
Siderurgia	-	-	-	-	-	5	0,4	-	5	0,2	-
Metalúrgicas diversas	-	-	-	-	-	29	2,4	-	29	1,2	-
Material ferroviário	30	7,2	20	2,7	-46,69	-	-	-100	50	2,1	-
Automobilística	-	-	115,3	15,5	-	-	-	-100	115,3	4,9	-
Celulose e papel	-	-	-	-	-	41,7	3,4	-	41,7	1,8	-
Química	-	-	38,6	5,2	-	196,3	16,1	353,06	234,9	9,9	-
SETORES COMPLEMENTARES DA ATIVIDADE AGRÍCOLA	7,2	1,7	69,6	9,4	672,97	25,9	2,1	-66,85	102,7	4,3	220,5
Matadouros industriais	-	-	51,6	6,9	-	-	-	-	51,6	2,2	-
Armazéns e silos	7,2	1,7	18	2,4	99,91	-	-	-100	25,2	1,1	-
Armazéns e frigoríficos	-	-	-	-	-	25,9	2,1	-	25,9	1,1	-
TOTAL	414,9	100	743,4	100	43,27	1.217,80	100	45,94	2.376,10	100	161,5

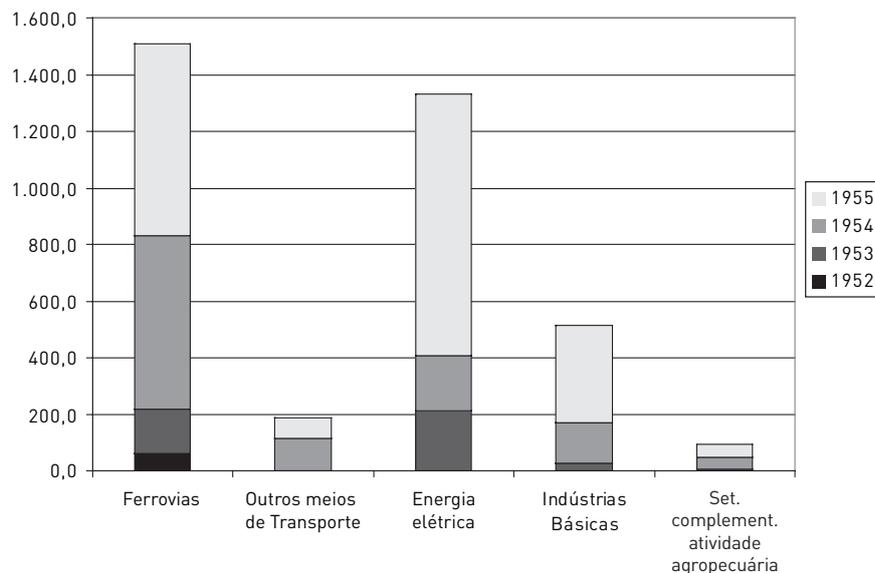
* Operações relativas a empréstimos contratuais. Não figuram, neste quadro: 1) desembolsos a conta de participação societária (com recursos próprios ou do Funai); 2) aplicações diretas das companhias de seguro e capitalização; 3) desembolsos com a importação de material marítimo destinado ao DNPVN.

Fonte: XIV Exposição sobre o Programa de Reparcelhamento Econômico, BNDE, 1965. Para a taxa de crescimento real, valores corrigidos pelo IGP-DI. Elaboração própria.

O patamar de participação nos desembolsos do BNDE demonstra a carência da oferta de energia elétrica e o comprometimento do Estado em antecipar-se à demanda, cujo crescimento era natural, dados os investimentos em outros setores industriais e o desenvolvimento urbano. Podemos verificar que o setor industrial, em 1954 e 1955, elevou sua participação para cerca de 20%, deixando muito claro que, no primeiro ano, o setor automobilístico – provavelmente a Fábrica Nacional de Motores – foi o principal responsável pelo expressivo crescimento, e que, no ano seguinte, ele decorre de grande desembolso no setor químico, com a entrada da Álcalis, como pode ser observado na Tabela 5.

Os dados de investimentos e desembolsos no quadriênio 1952-1955 também permitem caracterizar melhor, agora pelo lado da aplicação dos recursos, o momento de consolidação do BNDE. As dificuldades encontradas pelo Banco no que diz respeito à mobilização de recursos já foram observadas, e provavelmente se refletiram nos setores por ele apoiados. Dois indicadores permitem visualizar melhor esse quadro. O primeiro é a concentração dos investimentos ao longo do quadriênio. De acordo com o Gráfico 4, os dois últimos anos do quadriênio concentram a maior parte dos investimentos, o que corrobora a hipótese de que, nos anos iniciais, mais precisamente 1952 e 1953, a atuação do Banco foi bastante modesta.

Gráfico 4 - Distribuição anual dos investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade, 1952-1955, (Cr\$ milhões)



Fonte: Tabela 4. Elaboração própria.

O segundo indicador que também permite visualizar melhor o momento de consolidação do BNDE são as significativas, porém decrescentes, taxas de crescimento real dos investimentos do Banco até 1954 (Tabela 6). Os dados, antes de indicar um esforço maior de expansão nos anos iniciais, refletem uma base fraca, compatível com a atuação modesta de uma instituição recém-criada, e uma tentativa posterior de expansão à medida que o BNDE se consolidava.

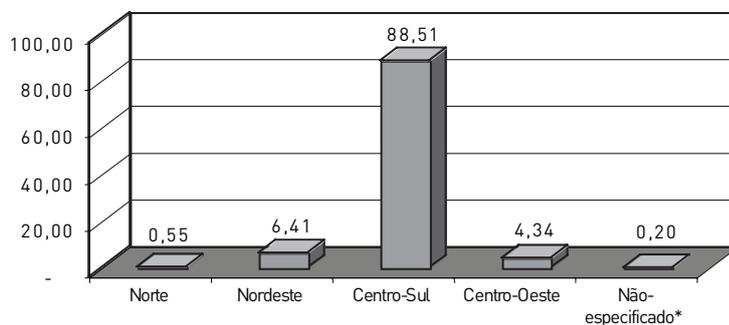
Tabela 6 - Taxa de crescimento real dos investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade, 1952-1955

Ano	Ferrovias	Outros meios de transporte	Energia elétrica	Indústrias básicas	Set. complement. atividade agropecuária	Investimentos totais (1952-1955)
1952	-	-	-	-	-	-
1953	100,3	-	-	-	-	421,8
1954	217,1	-	-27,9	321,5	350,9	119,0
1955	- 1,7	- 40,2	327,6	111,8	- 1,9	66,7

Fonte: Tabela 4. Valores corrigidos pelo IGP-DI. Elaboração própria.

Por último, cabe uma observação sobre a concentração regional dos investimentos e contratações de desembolsos, praticamente realizadas na região Sudeste (Gráfico 5), em particular no estado de Minas Gerais e no Distrito Federal, em 1952. No ano seguinte, esses investimentos se encontram mais pulverizados pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro/Distrito Federal e São Paulo, mostrando que o desenvolvimento industrial já era uma realidade no triângulo Minas Gerais-Rio de Janeiro-São Paulo.

**Gráfico 5 - BNDE: operações em moeda nacional
Colaboração financeira autorizada, por região (%), 1952-1956**



*Projetos executados em mais de um estado, impossibilitando sua atribuição a uma das regiões.
Fonte: XI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE, 1962. Dados elaborados por Araújo (2007).

A FORMAÇÃO DE QUADROS TÉCNICOS PARA O DESENVOLVIMENTO

O BNDE foi uma das instituições pioneiras no recrutamento, formação e capacitação de uma burocracia de Estado inovadora e comprometida com o processo de desenvolvimento e industrialização no Brasil. No entanto, antes mesmo da criação do Banco e da contratação de seus quadros por concurso público, o Ministério das Relações Exteriores, por intermédio do Instituto Rio Branco, criado em 1946, exigia para aprovação e iniciação à carreira diplomática uma rigorosa seleção. Não por acaso, parte daqueles que seriam futuros expoentes do processo de industrialização brasileira passou pelo Instituto Rio Branco. Vale contudo ressaltar um aspecto – entendido como fundamental –, que reside no papel que o Banco em particular exerceu na formação de uma mentalidade desenvolvimentista e no recrutamento de quadros treinados e a serem formados em técnicas de planejamento e análise de projetos.

Segundo Campos, a introdução de tais técnicas por si só justificaria a criação de uma nova instituição nos moldes do BNDE.

As organizações existentes não estavam equipadas, realmente, para a tecnologia de análise de rentabilidade de projetamento [sic]. Era uma coisa nova no Brasil àquela época, e justificava-se, portanto, a criação de uma entidade nova. As entidades existentes, ou eram entidades creditícias, que dispensavam recursos à base de garantias sem análise de mérito do projeto, ou eram entidades orçamentárias, que atuavam na base de requisição, sem justificativa de rentabilidade. (Campos, 2009)

A mesma linha de argumentação é reforçada a partir dos depoimentos de Ignácio Rangel. Para ele, a alternativa existente, ou seja, o financiamento do desenvolvimento a partir do Banco do Brasil, não era adequada, uma vez que os objetivos de cada instituição eram distintos.

O Banco do Brasil é um banco comercial, nunca foi outra coisa, e provavelmente não vai ser. [...] Nós [do BNDE], não, estávamos preocupados [...] [em] formar capital fixo para o sistema. [...]. [Os funcionários do Banco do Brasil e da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, Creai] eram funcionários preocupados com a garantia, com a taxa de juros. [...]. Era uma operação comercial. Eles não estavam preocupados com os efeitos que isso teria sobre a economia. (Rangel, 2009)

Além do mais, o próprio fato de que parte dos recursos para o Plano Lafer fosse provida por instituições como o Banco Mundial, cujos empréstimos exigiam uma análise rigorosa dos projetos, já demandava uma reorganização institucional, uma vez que as já existentes “não estavam habituadas a exames de rentabilidade e formulação de projetos compatíveis com a técnica bancária exigida pelo Banco Internacional [sic]” (Campos, 2009).

Independentemente das orientações mais ou menos liberais das políticas fiscal, creditícia e de participação de capital estrangeiro, que mudaram ao longo do governo Vargas, quase sempre em decorrência de crises cambiais, havia, na prática, dois grupos de técnicos desenvolvimentistas, que Helio Jaguaribe denominou de “cosmopolitas” e “nacionalistas”. Essas duas tendências ideológicas coexistiram no BNDE desde a sua fundação e ali se mantiveram por longos anos, constituindo, porém, uma tecnocracia meritocrática, pela forma de recrutamento dos funcionários do Banco.

No governo Vargas, os principais quadros operadores das políticas nacionalistas, estavam na Assessoria da Presidência da República, chefiada por Rômulo de Almeida. Entre os membros nacionalistas da Assessoria de Vargas contavam-se Cleantho de Paiva Leite, Ewaldo Correia Lima, Américo Barbosa de Oliveira, Jesus Soares Pereira e Ignácio Rangel, que em 1955 ingressariam, por concurso, no BNDE. Esses técnicos ajudaram a conceber os planos nacionais de petróleo, carvão, elétrico e rodoviário, propondo, para seu financiamento, fundos federais baseados em impostos únicos. Entre os cosmopolitas estavam praticamente todos os membros importantes da CMBEU, sob influência do Ministério da Fazenda: Lucas Lopes, Roberto Campos, João Pinheiro, Glycon de Paiva e Victor da Silva Alves. Técnicos de ambos os grupos desempenharam cargos de destaque no BNDE, mas a dupla Roberto Campos e Lucas Lopes foi sem dúvida a mais importante na gestão e consolidação do Banco, sobretudo para a execução do Plano de Metas, no governo Kubitschek.

Vargas, por sugestão de sua Assessoria Econômica, criou, com o Decreto nº 29.086, de 26 de julho de 1951, a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), subordinada ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de estudar e propor providências de ordem econômica, financeira e administrativa indispensáveis ao estabelecimento de novas indústrias no país e à ampliação daquelas já existentes. Formaram-se algumas subcomissões que deram lugar a vários grupos de trabalho, futuros embriões dos grupos executivos do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (Latini, 2007, p.87).

O almirante Lúcio Meira, representante da Marinha na CDI, presidia a subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, mais tarde convertida no Grupo de Estudos da Indústria Automobilística (Geia), o grupo executivo encarregado de cumprir a meta automobilística de JK. Por outro lado, na Assessoria da Presidência da República, Rômulo de Almeida e Jesus Soares Pereira elaboraram o projeto que orientou o Plano Nacional de Eletrificação, pelo qual propunham a criação do Fundo Federal de Eletrificação, que viria a financiar a criação da Eletrobras. Embora o plano e a empresa não tenham sido aprovados, os estudos foram feitos, agregando-se conhecimento nessa área.²⁸

O Fundo Federal de Eletrificação só foi aprovado pouco depois da morte de Vargas, em 31 de agosto de 1954, pela Lei nº 2.308, e sua arrecadação ficou a cargo do Banco do Brasil, que deveria repassar os recursos para serem geridos pelo BNDE. Entretanto, o presidente Juscelino Kubitschek, em 8 de novembro de 1956, sancionou a Lei nº 2.544, estabelecendo que, até regulamentação posterior, as aplicações do fundo seriam de responsabilidade do BNDE, o que permitiu a Lucas Lopes rever e executar um novo Plano Elétrico para cumprir a ambiciosa meta do setor no Plano de Metas, em particular escolher como prioritárias as grandes hidroelétricas de Três Marias e Furnas.

Juscelino Kubitschek e Lucas Lopes preferiram controlar o plano de expansão de energia da região Sudeste a partir da bacia hidrográfica de Minas Gerais, em vez de adotar, de partida, um plano nacional genérico, que permitisse a interferência de governadores de outros Estados, com direito aos recursos do Fundo Federal, em prol de outras barragens. Como alguns projetos que Minas pleiteava foram atendidos, pois o estado carecia de oferta de energia,²⁹ garantia-se o principal eixo do projeto de desenvolvimento, mantendo-se a supremacia do triângulo Minas Gerais-Rio de Janeiro-São Paulo.

No segundo governo Vargas, a influência dos militares positivistas na fundação de empresas estatais se manifestou tanto na CSN, presidida pelo general Macedo Soares, quanto na criação da Petrobras, em 1953. Esta, além da grande campanha cívica que ganhou as ruas, teve como fiadora a influência de militares nacionalistas

²⁸ O projeto de criação do Fundo Federal de Eletrificação foi encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem Presidencial nº 219, de 25 de maio de 1953. Seus recursos eram provenientes da arrecadação do Imposto Único sobre Energia Elétrica. A criação da Eletrobras prolongou-se até 1962; a empresa foi aprovada no período parlamentarista do governo João Goulart, na gestão de Tancredo Neves.

²⁹ Sobre alguns episódios da expansão do setor elétrico, no governo de Juscelino Kubitschek, ver Kubitschek (1978) e Lopes (*op. cit.*).

no Conselho Nacional de Petróleo e, mais tarde, na própria direção da empresa. O Conselho Nacional de Pesquisa (CNPQ) também só adquiriu relevo na Presidência do almirante Álvaro Alberto. Neste sentido, é importante ressaltar que as únicas instituições estatais, além do Instituto Rio Branco, cuja inspiração era exclusivamente civil foram os bancos públicos, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o BNDE e o Banco do Nordeste do Brasil,³⁰ porque suas relações de crédito com as chamadas “classes produtoras” foram – e ainda são – decisivas para a expansão do setor privado.

O apoio das “classes produtoras” paulistanas a Vargas foi garantido, desde o início de seu mandato até a crise cambial de 1953, pela presença, no governo, de Horácio Lafer, legítimo representante da classe produtora paulista, e, no Banco do Brasil, de Ricardo Jafet, grande empresário paulista do setor de mineração. Este mais tarde se aliaria a Lucas Lopes quanto à participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros, na exportação de minério de ferro. Ambos defendiam que a exploração e exportação de minério não fossem reservadas primordialmente para a Companhia Vale do Rio Doce, mas que se admitisse a presença de empresários nacionais (Jafet, Antunes e outros), além de empresas estrangeiras, como a Hanna Mining Co., que tinham grandes planos de expansão e desejavam concorrer com a Vale. Os planos da empresa e a defesa por parte de expoentes do governo a favor da Hanna Mining Co. acabaram desencadeando fortes protestos nacionalistas.³¹

Uma questão decisiva na política econômica de proteção à indústria, fruto de conflitos internos permanentes, era o problema cambial. Roberto Campos, que integrara a Cexim no governo Dutra e estava no BNDE, tinha proposto, em lugar da Instrução nº 70, do ministro Oswaldo Aranha – que sucedera a Lafer depois da crise cambial de 1953 –, um regime de câmbio flutuante de taxa única, que, obviamente, nem foi cogitado por Vargas. Campos, ao fazer autocrítica em suas memórias, relata que acabou por desentender-se de vez com o superintendente do BNDE, Maciel Filho, homem da confiança do presidente, retirando-se da Diretoria Econômica, que ocupava desde a fundação do Banco. Ele voltaria ao BNDE em 1955, no governo Café

³⁰ O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado pela Lei Federal nº 1.649, de 19 de novembro de 1952, como empresa de economia mista com 90% de capital do governo federal. Sua Presidência foi entregue ao chefe da Assessoria Econômica do presidente Getúlio Vargas, Rômulo de Almeida.

³¹ Um dos técnicos responsáveis pela estratégia desenvolvimentista deste setor foi **Eliezer Batista da Silva**.

Filho, como superintendente, cargo em que se manteve até que Lucas Lopes fosse para o Ministério da Fazenda. O novo plano de estabilização proposto por Lucas Lopes e secundado por Campos produziu uma situação de desgaste que culminou com a saída de ambos de seus cargos, antes do final do governo Kubitschek.³²

Apesar de ter menor peso político que Lucas Lopes, Roberto Campos pode ser considerado um homem fundamental na implantação do BNDE. Isso se explica pelo longo tempo em que participou da instituição como diretor, superintendente e depois presidente, até 1959, mas também por alguns fatos que mostram as contradições que ele viveu nos cargos públicos que ocupou, entre as quais destacam-se: a) foi a Santiago do Chile conversar com Raul Prebisch e convidou Celso Furtado para organizar e presidir o Grupo Misto Cepal-BNDE (1953-1955), um dos pilares teóricos do planejamento no Brasil, além de marco de referência para a equipe do Banco na execução do próprio Plano de Metas; b) no governo Café Filho, depois de uma breve ausência como cônsul em Los Angeles, voltou como superintendente do BNDE, em 1955, quando era ministro da Fazenda Eugenio Gudin, da Fundação Getulio Vargas, a quem Campos era ligado;³³ c) mandou realizar o primeiro grande concurso de quadros técnicos do BNDE, ainda em 1955, para evitar nomeações políticas e criar um *staff* com base em critérios meritocráticos.³⁴ A partir de então, a escolha do mérito e do ingresso por concurso, sem influência política, passou a ser a regra de recrutamento do corpo funcional do Banco;³⁵ d) em sua gestão como superintendente e depois presidente do BNDE, a Diretoria era composta por idêntico número de membros nacionalistas e “cosmopolitas”, que ele articulava de maneira a obter consenso para a escolha das prioridades do Banco. Na verdade, o consenso não era tão difícil, visto que todos (cosmopolitas e nacionalistas) eram, na essência, adeptos

³² No caso de Lucas Lopes, um problema cardiológico sério antecipou o desconforto que se criaria entre ele e Juscelino. Ver também Roberto Campos em suas memórias (1994).

³³ Nesse interregno do governo Café Filho, seu destino se separou temporariamente do de Lucas Lopes, que se recusara a exercer qualquer tarefa no governo federal por causa do manifesto dos militares golpistas contra a posse de JK, de quem ele era amigo de vida inteira. Lucas Lopes voltou com JK para a Presidência do BNDE, mantendo Roberto Campos na Superintendência, como seu executivo na gestão do Plano de Metas.

³⁴ Dado o clima político da época, foram acusados de comunistas, pelo Dops, vários dos mais destacados quadros do concurso, figuras como Juvenal Osório, Ignácio Rangel, Affonso Guerreiro e Saturnino Braga. Campos não aceitou a exigência do atestado ideológico do Dops, argumentando com ironia que este não podia ser uma requisito do concurso.

³⁵ Embora isso não fosse obrigatório nas subsidiárias criadas na década de 1970, que podiam contratar técnicos sem concurso. (Ver entrevista de Roberto Lima Netto *in* Abade e Netto, 1982)

do desenvolvimento e a favor da intervenção do BNDE na condução do processo de industrialização.³⁶

Apesar de discreta, a atuação do BNDE no segundo governo Vargas não ficou restrita aos projetos oriundos da CMBEU, dos setores de ferrovias e de energia elétrica. Outros projetos foram também contemplados com estudos e investimentos. A reforma das ferrovias praticamente só terminaria no final dos anos 1950. Em relação ao setor de energia elétrica, conclui-se que os projetos ganharam pouca relevância no período de implantação do Banco e que, com o Plano de Metas, tiveram demanda acentuada de recursos, exceto nos períodos de instabilidade política. O segmento de indústrias básicas, por sua vez, só teria apoio substantivo do Banco a partir do Plano de Metas e depois de 1963, quando todos os setores econômicos apresentaram crescimento.

Se o BNDE pode ser apontado, sem medo de errar, como uma das principais instituições de fomento à industrialização e ao desenvolvimento brasileiros, modernizando e racionalizando a alocação de recursos para setores prioritários, o Plano de Metas pode ser entendido como uma das grandes experiências de planejamento no Brasil. Em discurso acerca de seu programa de governo, o presidente Juscelino Kubitschek assim se pronunciou:

Creio que o desenvolvimento orientado de nossa economia não deve ser consequência do propósito único de aumentar o grau de intervenção do Estado; mas deve visar, antes, a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico, dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o desenvolvimento econômico exige, e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar. Com esse fim, o programa de governo que me proponho realizar prevê, inicialmente, a adoção de um Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual se determinam os objetivos e as condições necessárias para que a iniciativa privada nacional, com o auxílio do capital estrangeiro e a eficaz assistência do Estado, possa realizar a grande tarefa de nosso crescimento e emancipação. (*Apud* Albuquerque, 1986, p.621)

³⁶ Suas principais diferenças referiam-se à presença do capital estrangeiro no processo de industrialização. Como o BNDE financiava preferencialmente empresas nacionais (públicas e privadas), as duas tendências acabaram por se acertar no Banco, embora, em matéria de política econômica (subsídios cambiais, fiscais e creditícios), a dominância prática estivesse sempre entregue aos cosmopolitas do Ministério da Fazenda, da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e, mais tarde, do Banco Central.