

**LISANDRE SOTTA ZILIOOTTO**

**PLANO DE METAS NO GOVERNO JUSCELINO  
KUBITSCHEK (1956/1961): UMA ANÁLISE SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ATRAVÉS DO IDH**

**Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Ciências Econômicas, Setor  
de Ciências Sociais Aplicadas,  
Universidade Federal do Paraná, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Françoise Iatski de  
Lima**

**CURITIBA**

**2005**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

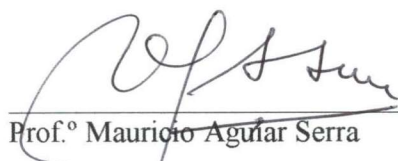
LISANDRE SOTTA ZILIOOTTO

### **PLANO DE METAS NO GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK (1956/1961): UMA ANÁLISE SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ATRAVÉS DO IDH**

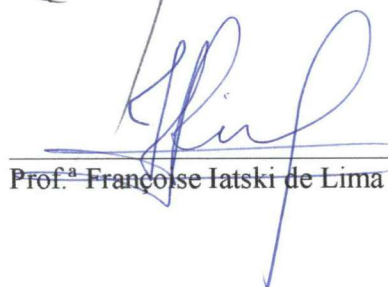
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel no Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof.º Othon Juruá Rolim de Souza Reis



Prof.º Maurício Aguiar Serra



Prof.ª Francoise Iatski de Lima

Curitiba, 16 de novembro de 2005.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer de uma maneira toda especial aos meus pais, Antonio Jair Ziliotto e Geslei Sotta Ziliotto, que sempre estiveram por perto me dando todo o suporte, carinho e atenção para que eu chegasse até aqui. Depois de um ano de desistência, dois de trancamento de curso, foram vocês que me incentivaram e ajudaram para que eu não desistisse e chegasse a me formar. Obrigada do fundo do coração! Amo vocês!

Gostaria de agradecer também, ao meu amor, Fábio André Antunes Pinheiro, que durante todo este tempo esteve ao meu lado, me apoiando e motivando mesmo nos momentos mais difíceis. Sua ajuda, estímulo e companheirismo foram cruciais para a conclusão não só desta monografia, mas, deste curso inteiro. Você é mais do que especial! Te amo!

Como não podia deixar de ser, agradeço a todos os meus amigos, que de certa forma, entenderam meus momentos de “ausência”, para que pudesse me dedicar a conclusão deste trabalho. Valeu galera!

Muito obrigada, àqueles que me auxiliaram com livros, artigos, textos e revistas para que eu pudesse ter uma base sólida e coerente para execução desta monografia. Um especial obrigada para Rodrigo Corrêa Lobo, que mesmo de longe, teve paciência para procurar vários dados que foram da maior valia para a realização desta monografia.

Por fim, agradeço a todos os professores, e em especial a orientadora, professora e grande amiga, Françoise Iatski de Lima, que se dedicou de maneira singular durante todo o processo de execução desta monografia. Agradeço também, aos professores Maurício Aguiar Serra e Othon Juruá Rolim de Souza Reis, que gentilmente aceitaram participar da avaliação deste trabalho.

## SUMÁRIO

|                                                                  |             |
|------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>LISTA DE TABELAS.....</b>                                     | <b>v</b>    |
| <b>LISTA DE SIGLAS.....</b>                                      | <b>viii</b> |
| <b>RESUMO.....</b>                                               | <b>x</b>    |
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                           | <b>01</b>   |
| <b>1 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>                                | <b>03</b>   |
| 1.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....                               | 03          |
| 1.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH).....                  | 05          |
| 1.3 ORIGENS E TÉCNICAS DO PLANEJAMENTO.....                      | 07          |
| <b>2 O PERÍODO ANTERIOR AO PLANO DE METAS.....</b>               | <b>13</b>   |
| 2.1 ANTECEDENTES.....                                            | 13          |
| 2.2 A FASE DE TRANSIÇÃO 1954/55.....                             | 15          |
| 2.3 CONDIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....                      | 17          |
| <b>3 O PLANO DE METAS.....</b>                                   | <b>20</b>   |
| 3.1 IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE METAS.....                           | 20          |
| 3.2 SÍNTESE DAS 30 METAS DO PLANO E SEUS OBJETIVOS.....          | 22          |
| 3.3 BALANÇO MATERIAL DO PLANO DE METAS.....                      | 26          |
| <b>4 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DURANTE O PLANO DE METAS.....</b> | <b>42</b>   |
| 4.1 COMPORTAMENTO DOS INDICADORES (PIB E IDH).....               | 42          |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>                                          | <b>49</b>   |

|                                        |           |
|----------------------------------------|-----------|
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b> | <b>52</b> |
| <b>REFEFÊNCIAS CONSULTADAS.....</b>    | <b>54</b> |

## LISTA DE TABELAS

|           |                                                                                                                       |    |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABELA 1  | - INVESTIMENTO REQUERIDO PELO PLANO DE METAS –<br>BRASIL – 1957/1961.....                                             | 25 |
| TABELA 2  | - ÍNDICES PERCENTUAIS DE EXECUÇÃO DAS METAS DO<br>PROGRAMA DE METAS – BRASIL – 1956/1961.....                         | 26 |
| TABELA 3  | - ALGUNS DADOS DA EVOLUÇÃO ENERGÉTICA DURANTE<br>O PLANO DE METAS – BRASIL – 1956/1961.....                           | 28 |
| TABELA 4  | - INVESTIMENTO BRUTO EM TRANSPORTES COMO % DO<br>PIB – BRASIL – 1950/1959.....                                        | 29 |
| TABELA 5  | - FERROVIAS – BRASIL 1952/1961.....                                                                                   | 29 |
| TABELA 6  | - EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA BRASILEIRA –<br>1955/1961.....                                                          | 30 |
| TABELA 7  | - ENTRADAS DE EMBARCAÇÕES – TONELAGEM DE<br>REGISTRO (UNIDADE 1000t) – BRASIL – 1934/1961.....                        | 31 |
| TABELA 8  | - AERONÁUTICA CIVIL – BRASIL – 1951/1960.....                                                                         | 32 |
| TABELA 9  | - EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE COMERCIALIZAÇÃO DO<br>PERÍODO 1956/1960 UNIDADE (t) – BRASIL.....                           | 32 |
| TABELA 10 | - MATADOUROS INDUSTRIAIS – CAPACIDADE DE ABATE<br>DIÁRIO PROGRAMADO E REALIZADO NO PERÍODO<br>1956/1960 – BRASIL..... | 33 |
| TABELA 11 | - SIDERURGIA (1000t) – BRASIL – 1956/1961.....                                                                        | 34 |

|           |                                                                                                                                                                                |    |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABELA 12 | - PRODUÇÃO NACIONAL DE METAIS NÃO-FERROSOS (EM TONELADAS) – BRASIL – 1953/1961.....                                                                                            | 34 |
| TABELA 13 | - CIMENTO <i>PORTLAND</i> COMUM (1000t) BRASIL – 1951/1962....                                                                                                                 | 35 |
| TABELA 14 | - METAS DA PRODUÇÃO EFETIVA DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA PARA O PERÍODO 1957/1960 – BRASIL...                                                                                  | 36 |
| TABELA 15 | - ÍNDICES DE NACIONALIZAÇÃO, EM PESO – BRASIL – 1960/1962.....                                                                                                                 | 36 |
| TABELA 16 | - PRODUÇÃO DE TRATORES (UNIDADES) – BRASIL – 1960/1962.....                                                                                                                    | 37 |
| TABELA 17 | - EQUIPAMENTOS PARA A REFINAÇÃO DE PETRÓLEO EM INDÚSTRIAS PETROQUÍMICAS BRASILEIRAS – NECESSIDADES MÉDIAS ANUAIS NO PERÍODO DE 1961.....                                       | 37 |
| TABELA 18 | - EQUIPAMENTOS PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA – DEMANDA PROVÁVEL PARA O PERÍODO 1961/1971 E PRODUÇÃO ESTIMADA, PARA O MESMO PERÍODO, COM BASE NOS PLANOS DE AMPLIAÇÃO..... | 38 |
| TABELA 19 | - RODOVIAS – BRASIL – 1962.....                                                                                                                                                | 38 |
| TABELA 20 | - CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA – BRASIL – 1957/1962.....                                                                                                                             | 39 |
| TABELA 21 | - INFLAÇÃO BRASILEIRA – 1957/1961 (EM %)......                                                                                                                                 | 40 |
| TABELA 22 | - BRASIL: PIB TOTAL, POPULAÇÃO E PIB PER CAPITA, 1952/1966.....                                                                                                                | 43 |
| TABELA 23 | - BRASIL: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, IDH E                                                                                                                              |    |

|           |                                                                                              |    |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|           | COMPONENTES 1952/1966.....                                                                   | 45 |
| TABELA 24 | - BRASIL: A ESCALA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO:<br>COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS (1943-1968)..... | 46 |
| TABELA 25 | - BRASIL E REGIÕES: PRODUTO INTERNO BRUTO, PIB, 1950-<br>1960 (PPC\$ DE 2002).....           | 47 |
| TABELA 26 | - BRASIL E REGIÕES: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO<br>HUMANO, IDH – 1950-1960.....                | 48 |



## LISTA DE SIGLAS

|           |                                                       |
|-----------|-------------------------------------------------------|
| BACEN     | - Banco Central do Brasil                             |
| BID       | - Banco Interamericano de Desenvolvimento             |
| BNDE      | - Banco Nacional de Desenvolvimento                   |
| CACEX     | - Carteira de Comércio Exterior                       |
| CEF       | - Caixa Econômica Federal                             |
| CEPA      | - Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo   |
| CEPAL     | - Comissão de Estudos para a América Latina           |
| CMBEU     | - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos                |
| GEIA      | - Grupo Executivo da Indústria Automobilística        |
| ENATEC    | - Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico |
| EUA       | - Estados Unidos da América                           |
| FMI       | - Fundo Monetário Internacional                       |
| IDH       | - Índice de Desenvolvimento Humano                    |
| JK        | - Juscelino Kubtscheck                                |
| MEC       | - Ministério da Educação e Cultura                    |
| NEP       | - Nova Política Econômica                             |
| ONU       | - Organização das Nações Unidas                       |
| PETROBRÁS | - Petróleo Brasileiro S.A.                            |
| PIB       | - Produto Interno Bruto                               |
| PNB       | - Produto Nacional Bruto                              |

|        |                                                     |
|--------|-----------------------------------------------------|
| PNUD   | - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PM     | - Plano de Metas                                    |
| PPC    | - Paridade do Poder de Compra                       |
| URSS   | - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas       |
| SALTE  | - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia          |
| SUMOC  | - Superintendência da Moeda e do Crédito            |
| U.S.P. | - Universidade de São Paulo                         |

## RESUMO

A orientação das economias via planejamento econômico, originou-se na URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e teve seus primeiros ensaios ocorridos a partir de 1920. O mundo ocidental somente percebeu, que se fazia necessária alguma intervenção estatal no sistema econômico, com o advento da crise dos anos trinta. Isto porque, os efeitos nocivos da depressão (recessão, desemprego, etc) levaram os países capitalistas a obrigarem os responsáveis por suas políticas, a realizarem intervenções em suas economias, com a finalidade de reerguê-las. No Brasil, a primeira experiência efetivamente colocada em prática de planejamento governamental foi o Plano de Metas, o qual foi implementado em 1956 pelo então presidente da república Juscelino Kubitschek de Oliveira. Para Kubitschek, o país possuía capacidade suficiente para industrializar-se e superar as características de uma economia agrário-exportadora e subdesenvolvida. Desta forma, desenvolveu o Plano de Metas, o qual baseava-se num programa de investimentos dividido em trinta metas, distribuídas entre cinco setores da economia: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. A construção de Brasília, não estava a princípio orçada no plano, porém, representou um grande símbolo de seu governo. De maneira geral, o Plano de Metas pregava que através do planejamento econômico e de investimentos públicos e privados nos setores corretos da economia era possível realizar, uma rápida e forte industrialização no país, a fim de superar o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais.

## INTRODUÇÃO

A partir das últimas duas décadas do século XIX, iniciou-se na América Latina um processo de desenvolvimento baseado em economia primário-exportadora, onde a produção e a exportação de alimentos e matérias-primas predominavam. Nesse período o Brasil apresentava um desenvolvimento econômico voltado “para fora”, isto é, caracterizado pela nítida especialização entre dois setores: o setor externo (fonte de dinamismo) e o setor interno dele dependente, onde o principal produto era o café.

A economia brasileira encontrava-se fortemente dependente das economias maduras, e extremamente vulnerável em relação aos preços internacionais de seus produtos de exportação.

Após a Crise de 1929<sup>1</sup>, o modelo de desenvolvimento econômico passou a ser voltado “para dentro”, sendo caracterizado por uma política de substituição de importações. Essa fase entretanto, foi denominada “industrialização restringida”, pois as bases técnicas e financeiras da acumulação de produção não eram suficientes para que fosse implantado o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, o que permitiria um crescimento da capacidade produtiva além da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.

Em 1956, o então Presidente da República do Brasil, Juscelino Kubitschek, acreditava que o país não era agrário-exportador por vocação hereditária, necessitando assim de uma forte industrialização. Para tanto, formulou e implementou o primeiro caso bem sucedido de planejamento no país, o Plano de Metas, o qual foi responsável pelo extraordinário avanço da industrialização brasileira.

Nesse contexto, o objetivo desta monografia é analisar o que representou o Plano de Metas no Governo Juscelino Kubitschek e suas principais consequências para o desenvolvimento da economia brasileira.

No primeiro capítulo será apresentado o referencial teórico, conceituando Desenvolvimento e Planejamento, a fim de situar o leitor sobre os objetos que

---

<sup>1</sup> A Crise de 1929 ou Grande Depressão, foi um colapso econômico global que começou nos Estados Unidos da América em outubro de 1929, com o *crash* da bolsa de Nova York. Período em que houve uma incontrolável onda de desemprego, queda das exportações, queda dos preços e destruição maciça de riquezas, na tentativa de frear a crise.

serviram de base para execução do trabalho. Será utilizado como referencial teórico a corrente keynesiana, devido a forte presença estatal durante o Plano de Metas.

No segundo capítulo, será apontado como estava o quadro econômico vigente na época anterior a implantação do Plano de Metas, bem como, a fase de transição 1954/55 e, por fim, as condições da Administração Pública.

O Plano de Metas em si, será tratado no terceiro capítulo, onde será abordado o programa de objetivos que era composto de 31 metas distribuídas entre cinco grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação, bem como a construção da nova capital, Brasília, que a princípio não estava orçada no plano.

Por fim, o quarto e último capítulo irá demonstrar quais os impactos do Plano em relação ao desempenho do IDH e do PIB, a fim de evidenciar se houve ou não desenvolvimento.

## **I REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo será apresentado o referencial teórico que servirá de base para a execução do presente trabalho. Trata-se, portanto, da apresentação dos conceitos de Desenvolvimento, enfatizando ainda alguns de seus determinantes, e de Planejamento, no sentido de evidenciar seu preponderante papel na organização e definição de estratégias que permitam o desenvolvimento econômico, político e social, objetivando o bem estar nacional. O Planejamento aqui tratado será abordado através da corrente keynesiana, devido a forte intervenção estatal ocorrida durante o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956/1961). A apresentação do capítulo começará com a definição do que é Desenvolvimento Econômico, em seguida, mostrará o Índice de Desenvolvimento Humano, e, para finalizar, descreverá as origens e técnicas do Planejamento.

### **1.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Por ser um termo tão complexo e abrangente, a definição de desenvolvimento não é a mesma em todo o mundo. Diversas correntes de pensamento encontram sua própria definição. Economistas mais teóricos como os provenientes de correntes neoclássicas (Meade e Solow) e keynesianas (Harrod, Domar e Kaldor), adotam que crescimento e desenvolvimento são sinônimos. Entretanto, economistas empíricos como Lewis, Hirschman, Myrdal e Nurkse, acreditam que não se pode obter desenvolvimento sem antes atingir o crescimento.

De acordo com a primeira visão, verificam-se modelos que valorizam apenas a acumulação de capital, igualizando os países num mesmo patamar, onde o crescimento econômico distribui a renda entre os proprietários de produção, engendra automaticamente a melhoria dos padrões de vida e o desenvolvimento econômico.

Entretanto, a segunda corrente, prega que de forma alguma pode-se confundir desenvolvimento com crescimento, pois nem sempre a expansão gerada pelo crescimento atinge o montante da economia e da população. De acordo com (SOUZA, 1999), associado ao crescimento, outros efeitos podem estar ocorrendo, tais como:

- redução da capacidade para importar, devido a transferência do excedente de renda para outros países;
- aumento da concentração da renda e riqueza;
- limitação do crescimento de setores alimentícios e de bens de consumo, em consequência dos baixos salários;
- baixo dinamismo do setor de mercado interno;
- falta de entrosamento com as empresas que mais crescem, dificultando a geração de atividades interligadas.

Desta forma, verifica-se que apesar de estar ocorrendo o crescimento, não necessariamente estará ocorrendo desenvolvimento, pois os benefícios daquele, não beneficiam a economia como um todo.

Eis o motivo pelo qual crescimento e desenvolvimento são distintos, como observam (PAULINI e BRAGA, 2001), Crescimento é o processo de mudança quantitativa de uma determinada estrutura econômica, diz respeito à elevação do produto agregado do país e pode ser mensurado através do PIB e do PNB<sup>1</sup>.

No caso do Brasil, mensura-se através do PIB, o qual “é uma medida de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território nacional, em determinado período de tempo, avaliados a preços de mercado” (FROYEN, 1999, p.19). O PIB, portanto, é uma medida útil do nível global da atividade econômica, não de bem-estar.

Já em outros países desenvolvidos como os Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, utiliza-se o PNB uma vez que inclui as rendas auferidas no exterior pelas firmas domésticas e pelos residentes, mas exclui da produção doméstica as rendas dos não-residentes e das firmas estrangeiras.

Desenvolvimento é um conceito bem mais amplo, levando em conta a mudança quantitativa e qualitativa de uma determinada estrutura econômica, política e

---

<sup>1</sup> O PNB inclui as parcelas de renda geradas internamente e transferidas para o exterior. Enquanto o PIB inclui a remuneração de todos os fatores empregados internamente – sejam eles de propriedade de residentes no país ou pertencentes a residentes em outros países – o PNB não considera a remuneração dos fatores de propriedade de residentes em outros países, incluindo apenas o montante da renda recebida do exterior, como pagamento de outras economias pela utilização de fatores pertencentes a residentes no país. Assim, a diferença entre o PIB e o PNB está em que o primeiro encerra todos os fluxos de renda gerados dentro das fronteiras geográficas do país, enquanto o segundo exclui as rendas líquidas enviadas para o exterior, resultantes do balanço das remunerações recebidas e transferidas (ROSSETTI, 1981, p. 496).

social, em busca da melhoria da qualidade de vida para toda a população e a redução das diferenças econômicas e sociais entre seus membros.

Desenvolvimento, portanto, é a mudança de uma economia atrasada para uma mais moderna, sustentada pela melhoria das condições de vida da população. Ele acarreta mudança de estruturas econômicas, sociais, políticas, e institucionais, com melhoria da produtividade e da renda média dos agentes envolvidos no processo produtivo, como observa CHENERY, citado por SOUZA (1999, p.21):

Pode-se considerar que o desenvolvimento econômico é um conjunto de transformações intimamente associadas, que se produzem na estrutura de uma economia, e que são necessárias à continuidade de seu crescimento. Essas mudanças concernem a composição da demanda, da produção e do emprego, assim como na estrutura do comércio exterior e dos movimentos de capitais com o estrangeiro. Consideradas em conjunto, essas mudanças estruturais definem a passagem de um sistema econômico tradicional a um sistema econômico moderno.

É através do desenvolvimento que ocorre a formação de uma economia mais estável, diversificada, competitiva, produtiva e, acima de tudo, com índices de bem estar social elevado.

Tradicionalmente, a renda *per capita*<sup>2</sup> tem sido utilizada como o principal indicador de desenvolvimento, entretanto, ela camufla a distribuição da renda, não refletindo o nível de bem-estar da população mais carente. A fim de identificar um indicador mais completo, a próxima seção apresentará o Índice de Desenvolvimento Humano, o qual é mais voltado à qualidade de vida da população.

## 1.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano é um excelente indicador de qualidade de vida, pois consegue expressar de maneira mais coerente a realidade do país em termos de desenvolvimento humano.

---

<sup>2</sup> É o somatório da renda de todos os residentes do país dividido pelo número de pessoas que nele residem, incluindo crianças ou pessoas sem nenhuma renda.



Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, e desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU), este índice mede o nível de desenvolvimento humano dos países utilizando como critérios indicadores de educação, longevidade e renda.

O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) calcula e publica o IDH em seus relatórios desde 1990, não só para o Brasil, como para mais 170 países.

O índice varia de 0 a 1, ou seja, desde “nenhum desenvolvimento humano” ao “desenvolvimento humano total”. Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e países com IDH superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Para avaliação da dimensão das três variáveis que compõem o IDH são considerados os seguintes indicadores como observam PAULINI e BRAGA:

- a) um indicador de *renda*, que é a renda *per capita*, ajustada para refletir a paridade do poder de compra (PPP) entre os países (portanto, renda avaliada em US\$ PPP);
- b) um indicador das condições de *saúde*, que é a expectativa de vida (índice de longevidade);
- c) um indicador das condições de *educação*, que é uma média ponderada de outros dois indicadores, a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior (2001, p. 241).

Para tanto, o critério utilizado para avaliar a dimensão da renda, é a renda *per capita*. Para se chegar a esse valor soma-se a renda de todos os residentes e divide-se o resultado pelo número de pessoas que moram no país, incluindo crianças ou pessoas sem nenhuma renda.

Quando se avalia a dimensão longevidade, o IDH considera a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em uma determinada localidade e determinado ano de referência deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade do local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida.

No caso da dimensão educação, o cálculo do IDH considera dois indicadores: a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola. O primeiro indicador é o percentual de pessoas com mais de 15 anos capaz de ler e escrever um bilhete simples, considerados adultos alfabetizados. O calendário do Ministério da Educação indica que, se a criança não se atrasar na escola, ela completará esse ciclo aos 14 anos de idade, daí a medição do analfabetismo se dar a partir dos 15 anos.

O segundo indicador é resultado de uma conta simples: o somatório de pessoas, independentemente da idade, que freqüentam os cursos fundamental, secundário e superior é dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos da localidade. Estão também incluídos na conta os alunos de cursos supletivos de primeiro e de segundo graus, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Apenas classes especiais de alfabetização são descartadas para efeito do cálculo (PNUD, 2005).

Depois de uma série de manipulações estatísticas, cada um dos três indicadores (renda, longevidade e educação) são transformados num número que varia entre 0 e 1, sendo efetuada posteriormente uma média aritmética simples entre eles, produzindo o IDH do país (PAULINI e BRAGA, 2001).

Tendo em vista todos os parâmetros adotados nesta seção a fim de explicar quais os principais indicadores capazes de mensurar o grau de desenvolvimento de um país, será apresentado na próxima seção o conceito de planejamento e suas técnicas, possibilitando a utilização de tais indicadores para a organização e definição de estratégias econômicas, políticas e sociais.

### 1.3 ORIGENS E TÉCNICAS DO PLANEJAMENTO

A adoção de um conjunto de medidas destinadas a realizar determinados objetivos econômicos pode ser designada como modo de orientação da economia. Num Estado legalmente constituído, o planejamento assume um papel preponderante, pois é ele que vai dar o embasamento sobre o qual irão se definir as estratégias que

permitam o desenvolvimento econômico, político e social, que possa a curto, médio ou longo prazo, propiciar uma situação de bem estar nacional (MIGLIOLI, 1983, p.10).

Os modos de orientação da economia compreendem a política econômica, o plano e o programa econômicos. A política econômica é a forma mais geral de orientação da economia. Sua adoção, como forma de influir no comportamento da economia, pode ser observada mesmo nos países mais liberais que são ideologicamente contrários à intervenção estatal na economia.

O programa e o projeto são formas mais específicas de orientação, e a adoção dessas formas supõe a existência de uma política econômica.

A programação econômica situa-se entre a definição de prioridades governamentais e a específica proposição de projetos, sendo caracterizada pelos seus níveis intermediários de agregação e detalhamento. A programação, necessariamente, deve ser submetida às principais diretrizes estabelecidas ao nível da política econômica, isto é, através dela os objetivos essenciais do sistema econômico são decompostos de forma setorial e/ou regional.

Os projetos econômicos situam-se em nível inferior ao da programação, podendo ser configurados como um desdobramento, ao menor nível possível de agregação, dos diversos programas estabelecidos para cada setor e/ou região. Os projetos são compostos de informações e estimativas, envolvendo aspectos econômicos, financeiros, tecnológicos e administrativos.

Nesse sentido, o planejamento econômico é formado por um conjunto de projetos consubstanciando o processo de elaboração, execução e controle de uma proposta de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, buscando elevar os níveis de renda e o bem-estar social, ordenando sistematicamente o conjunto de decisões e medidas fundamentais para a consecução dos objetivos, de forma a minimizar custos e reduzir o tempo necessário para a efetivação dos resultados esperados (MIGLIOLI, 1982).

A origem histórica das técnicas de planejamento é encontrada em duas correntes distintas de pensamento econômico: a corrente marxista e a corrente keynesiana.

As idéias marxistas serviram de base para o planejamento comunista russo que, direcionava os processos de produção de um país inteiro, através de um aparelho produtivo de propriedade totalmente pública.

Os economistas soviéticos não acreditavam que o planejamento macroeconômico pudesse ser implementado em países não-socialistas, ou seja, o planejamento seria uma característica inerente, uma forma de orientação própria das economias socialistas, isto é, o planejamento e as economias de mercado seriam incompatíveis entre si. Para eles, o programa seria a forma de orientação adotada em economias capitalistas. Ou seja, nestas últimas, onde predomina o livre jogo do mercado, o papel da programação seria apenas o de corrigir certas tendências que pudessem vir a surgir no ambiente econômico. O pensamento liberal afirmava que o Estado só poderia intervir na economia em momentos de crise e não sistematicamente como no caso do planejamento. Já nas economias socialistas o planejamento é essencial, porque o funcionamento de toda a economia é deliberadamente orientado pelo Estado.

A partir de 1917, com a Revolução Russa, desenvolveu-se o chamado “Comunismo de Guerra”, onde o Estado exercia um grande poder sobre a economia. Sob este regime, a ação do Estado foi consideravelmente ampliada. O comércio, a indústria, a agricultura e o trabalho passaram a ser severamente controlados. Com a interferência do Estado na economia sendo ampliada, a instituição do planejamento global passou a ser uma necessidade.

Entre 1921 e 1927, o comunismo de guerra foi substituído pela Nova Política Econômica (NEP), na qual o Estado teve seu poder reduzido, notando-se uma liberalização da economia, que resultou no desenvolvimento econômico, principalmente devido à situação de paz interna que vigorava no país. Somente a partir de 1928, com o “Primeiro Plano Quinquenal”, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entra realmente na “Era do Planejamento”. A política econômica efetivamente posta em prática foi no sentido de ampliar a subordinação das atividades

econômicas ao Estado, consolidando o poder de Stalin<sup>3</sup>. O ano de 1928 também é marcado pelo processo de coletivização forçada das terras e pelo desenvolvimento do chamado “modelo soviético de industrialização”, onde foi dada intensa prioridade às indústrias de meios de produção.

A União Soviética destacou-se no período da Grande Depressão por ter se mantido praticamente imune aos seus efeitos. Enquanto o capitalismo liberal ocidental parecia estagnado, a URSS entrava numa fase de industrialização maciça e ultra-rápida sob seus novos Planos Quinquenais. A produção industrial soviética triplicou no período entre 1929 e 1940 e não havia desemprego. Dessa forma, “Plano” e “Planejamento” tornaram-se palavras da moda na política.

Diferentemente do planejamento comunista, o macro-planejamento ocidental teve grande influência de conceitos keynesianos e conceitos relacionados à contabilidade social<sup>4</sup>, devido a necessidade de entender a operação da economia como um todo.

Com a crise econômica deflagrada em 1929, inúmeros problemas inerentes ao capitalismo vieram à tona, como as crises de produção, desemprego, inflação, desequilíbrio do comércio exterior, entre outros. Os países de economia capitalista madura viram-se obrigados a fazer com que os responsáveis por suas políticas, realizassem intervenções em suas respectivas economias, com a finalidade de retomar o controle sobre os preços, reativar os negócios, o ritmo da produção e o nível de emprego. Foi por este motivo, que durante a década de 30, proliferaram trabalhos que objetivavam realizar diagnósticos macroeconômicos, que serviriam como instrumento de análise e de programação econômicas.

---

<sup>3</sup> Josef Stalin foi secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética entre 1922 e 1953 e o chefe de Estado da URSS transformando o país numa superpotência. Antes da Revolução Russa de 1917, Stalin era uma figura menor no interior do partido, mas teve uma ascensão rápida, tornando-se o secretário-geral do Comitê Central, um cargo que lhe deu uma base para vir a exercer um regime ditatorial. Após a morte de Lênin em 1924, tornou-se a figura dominante da política soviética.

<sup>4</sup> Contabilidade Social é a mensuração dos agregados macroeconômicos e surge fortemente a partir da publicação da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda de John Maynard Keynes em 1936 (PAULINI e BRAGA, 2001).

É nesse contexto que em 1936 surge, com enorme impacto, a obra de John Maynard Keynes, a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, que consiste numa crítica severa à análise neoclássica (GALBRAITH, 1989).

Nas economias capitalistas, como observa MIGLIOLI, os planos são tidos como indicativos, isto é, os governos não impõem normas diretas às unidades produtivas, mas sim, formulam medidas de políticas econômicas que induzem as unidades produtivas a seguir os rumos propostos pelo plano. Este irá tentar, de forma indireta, influenciar as unidades produtivas através de incentivos e sanções, estabelecidos por meio das políticas fiscais, tributárias, monetárias, entre outras. É importante observar, que o caráter indicativo do planejamento capitalista, corresponde à orientação do setor privado da economia, pois, com relação ao setor público, existe total controle por parte do Estado.

Keynes, em sua teoria, desenvolveu alguns conceitos que foram fundamentais para a consecução da idéia de planejamento macroeconômico ocidental: o equilíbrio do emprego, a negação da Lei de Say e a questão do gasto governamental. A partir daí, o Estado deveria realizar intervenções para sustentar e regularizar a atividade econômica. Entretanto, o mesmo, não deveria se interessar em assumir a propriedade dos meios de produção.

De certa forma, o que aconteceu com o capitalismo foi uma junção do liberalismo econômico e democracia social com significativa influencia do modelo empregado na URSS, que havia sido pioneira na adoção do planejamento econômico. Os tomadores de decisão do mundo capitalista perceberam que a depressão tinha sido decorrente do fracassado sistema de livre mercado irrestrito. O mercado deveria ser regulado pelo esquema de planejamento público e administração econômica. Alguns objetivos políticos como pleno emprego, contenção do comunismo e modernização de economias atrasadas, tinham absoluta prioridade e justificavam a presença mais forte do governo. Mesmo os regimes mais liberais necessitavam dirigir suas economias de uma maneira um pouco “socialista”. O futuro estava na “economia mista” (MIGLIOLI, 1983).

A ideia de que o planejamento seja possível, e acima disso, seja útil em diferentes sistemas econômicos ampliou-se, cada vez mais, devido às comprovações práticas de que o planejamento pode coexistir com o mecanismo de mercado, ou seja, os países socialistas e capitalistas passaram a apresentar uma maior proximidade política e cultural. Houve uma relativa liberalização do pensamento econômico nos países socialistas, viabilizando a busca de novas soluções para seus problemas de ordem econômica e os países capitalistas passaram a apresentar uma participação crescente do Estado em suas economias (MIGLIOLI, 1983).

Para essa nova postura da relação entre planejamento e mercado, também contribuiu significativamente, a preocupação dos governos capitalistas com a situação das economias subdesenvolvidas, o que provocou o surgimento de recomendações e, posteriormente, planos para essas economias. Neste momento, a planificação passou a ser vista como um conjunto de procedimentos adotáveis em qualquer economia para fazer com que esta atinja determinados objetivos previamente fixados.

Desta forma, o próximo capítulo irá apresentar o quadro econômico vigente na época anterior à implantação do Plano de Metas e como esta acabou ocorrendo. O Plano de Metas veio a ser considerado a primeira experiência efetivamente colocada em prática de planejamento governamental no Brasil.

## **2 O PERÍODO ANTERIOR AO PLANO DE METAS**

O presente capítulo apresentará o quadro econômico vigente até a implantação do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK), destacando os cenários nacionais nos campos econômico, político e administrativo. A primeira seção trará os antecedentes históricos, mostrando o que estava ocorrendo na economia até 1953. A fase de transição que compreende o período de 1954/55 será abordada na segunda seção, e por fim, a terceira, apresentará o quadro da administração pública e como foi possível a aplicação do Plano de Metas.

### **2.1 ANTECEDENTES**

Durante a década 1946-55, ao mesmo tempo em que crescia a necessidade de incrementar a industrialização do país, ganhava força a ideia de que o Estado deveria intervir nesse processo, para estimular e suprir a iniciativa privada. Predominava a tese de que o processo de industrialização dependia, em larga escala, da constituição de certos pré-requisitos infra-estruturais básicos, nos setores de transportes, energia e educação. A consecução de metas fundamentais nesses setores passou a representar forte demanda à ação do Estado (COSTA, 1971).

Os anos anteriores de industrialização não intencional, nos quais o setor público não esteve aparelhado, nem na parte fiscal nem na parte administrativa, no tocante a fazer jus as tarefas de complementação industrial, haviam conduzido ao surgimento de vários pontos de estrangulamento, notadamente no que diz respeito ao setor de energia e transportes. A pressão pela melhoria destes serviços básicos motivava a busca de um reaparelhamento estatal.

Providências estimuladoras do desenvolvimento industrial representavam uma sequência natural do processo econômico que vinha se desenvolvendo e não afetavam interesses internos ou externos de forma a criar resistências a sua adoção.



Neste ambiente favorável, foram adotadas durante o triênio 51/54 algumas medidas estimuladoras de desenvolvimento econômico, onde boa parte delas diz respeito às inversões públicas no sistema de transportes e energia.

Através de um acordo entre os Governos do Brasil e dos EUA foi criada, em 19 de julho de 1951, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Os trabalhos da Comissão davam ênfase aos setores dos transportes e da energia, além, de estudos sobre a conjuntura brasileira. Problemas de desequilíbrios regionais foram ressaltados pela comissão, bem como, a necessidade de uma orientação dos investimentos públicos e privados a fim de corrigir tais desequilíbrios.

No fim de suas atividades, em dezembro de 1953, a Comissão possuía em seu acervo de estudos a indicação de 41 projetos considerados básicos para o desenvolvimento brasileiro, que não acarretariam impacto inflacionário. Tais projetos foram classificados em sete grupos: Reaparelhamento de Ferrovias; Energia Elétrica; Reaparelhamento de Portos; Reaparelhamento da Frota; Equipamento Rodoviário; Indústria e Agricultura (COSTA, 1971, p.143).

Incorporando as principais recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o governo brasileiro instituiu, em Novembro de 1951, o Programa de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional e criou em julho de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

O BNDE possuía autonomia para cooperar nas operações financeiras que objetivassem o reaparelhamento e o incentivo a seis setores da economia: sistema ferroviário; portos e sistemas de navegação; sistema de energia elétrica; indústrias básicas; armazéns, silos, matadouros e frigoríficos; agricultura e abastecimento d'água para cidades pequenas.

Outro papel do BNDE, era o de prestar garantia, em seu próprio nome, a empréstimos tomados no exterior, atribuindo-lhe especial importância no esquema de implantação de planos de desenvolvimento que envolvessem ajuda externa. Deve-se destacar, também, que através de seu Departamento Econômico, o BNDE veio a constituir um órgão permanente de planejamento, encarregado de centralizar as

funções de pesquisa e de estudos da política monetária e fiscal, do balanço de pagamentos e da renda nacional.

Ao final das atividades da comissão Mista Brasil-Estados Unidos, surge um novo estudo da economia nacional através do Grupo Misto BNDE-CEPAL<sup>1</sup>, destinado a exercer forte influência na orientação de programas de desenvolvimento.

Em 1953, foi realizada uma reforma cambial (Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC), a qual, compartimentalizou as operações cambiais em três mercados sujeitos a taxas múltiplas. Resumidamente as principais implicações da reforma cambial no processo de industrialização, conforme apresenta LESSA, foram:

- a) consolidação da reserva de mercado para as produções substitutivas mediante o encarecimento relativo das importações incluídas nas categorias com taxas de câmbio mais elevadas; b) concessão de subsídios (implícitos nas categorias com tipos de câmbio mais baixos) para a internação de bens de capital e insumos requeridos pelo desenvolvimento industrial; e c) possibilidade de que o Estado, através das operações de compra e venda de divisas, voltasse a participar financeiramente das rendas de intercâmbio (1982, p. 22).

Nesta época, já era claro o problema econômico em torno do desenvolvimento industrial e foi de significativa importância a criação, em 1954, do grande monopólio estatal de petróleo, a Petrobrás.

## 2.2 A FASE DE TRANSIÇÃO 1954/55

A política expansionista adotada nos anos anteriores, somada a fatores estruturais havia elevado abruptamente a taxa de inflação. O objetivo da política econômica nesta fase foi tentar retornar a estabilidade via contenção de demanda global. O que se almejava era o controle da expansão monetária. Diversos esquemas restritivos de crédito tiveram vida curta neste período.

---

<sup>1</sup> Grupo criado através da colaboração entre as duas entidades (BNDE – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina) para a investigação da natureza do processo de desenvolvimento econômico do país e a consequente elaboração de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira.

Tendo em vista a grande inflação e a mudança de sinal na tendência do setor externo que vinha apresentando sinais de cansaço face uma pauta de importações mais rígida devido às substituições ocorridas, e, diante da alta de preços do café, motivada pelas geadas no período, os bancos privados foram obrigados a recolher aos cofres públicos, de outubro de 1954 a maio de 1955, 50% dos depósitos adicionais do público (LESSA, 1982).

Todos esses fatores formavam um quadro de desequilíbrios enorme e representavam uma redução no nível de atividade econômica, além de diminuir o ritmo de crescimento. Como observa LESSA (1982, p26):

... A redução no nível de atividade econômica afetaria ramos industriais recém-instalados, acostumados com altas taxas de expansão e rentabilidade. Além disso, as empresas privadas brasileiras...tinham tremenda vulnerabilidade financeira a cortes creditícios, pois, direta ou indiretamente, quase a totalidade de suas necessidades de capital de giro provém de fontes externas bancárias. Na ausência de um sistema seletivo de importações e crédito, qualquer tentativa de contenção conduziria a uma brusca e desordenada contração do setor mais dinâmico da economia.

Paralelos aos acontecimentos na esfera econômica, eventos de natureza política afetariam, também, a perspectiva do planejamento brasileiro.

O Plano SALTE (sigla que resulta de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, setores que constituíram o objetivo central do plano), instituído no regime marcado pelo advento da constituição de 1946, foi favorecido pela pacificação em que se encontrava a arena política, composta por coligação de partidos e pela participação do Governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra. Este plano não encontrou nenhuma oposição substancial, embora tenha sido debatido. Apesar do nível de realização ter ficado aquém das metas previamente estabelecidas no plano, este pode ser considerado como precursor na indicação de diretrizes para o setor privado, fato este, que ainda não havia ocorrido anteriormente.

A indicação de um candidato único para sucessão presidencial em 1950, representou o início da fase política em que se radicalizariam as posições dos partidos com relação à ação do Governo. Em meio a este clima, as eleições presidenciais de

outubro de 1955 evidenciavam que o candidato vitorioso enfrentaria um Congresso parcialmente hostil à ação governamental a ser adotada.

A campanha eleitoral de 1955 representou um progresso político e ao mesmo tempo, fez com que os candidatos se comprometessem previamente com programas de governo, subordinados ao tema central do desenvolvimento.

De um lado, defendia-se a necessidade de ordem geral para a obtenção do desenvolvimento, implicando o conceito de desenvolvimento gradual. De outro, sustentava-se a imperiosidade do desenvolvimento acelerado, definido na expressão “50 anos em 5”, implicando na alteração brusca das estruturas econômicas e sociais brasileiras.

A vitória eleitoral de Juscelino Kubitschek representou a opção pela tese do desenvolvimento acelerado, entretanto havia duas condições para sua realização:

- O Plano não poderia deixar de cumprir as recomendações e projeções realizadas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, as quais, já vinham sendo seguidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico sob o rótulo do Programa de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional;
- O Plano não conseguiria desvincular-se de sua origem política e, em consequência, estaria predestinado a um longo debate, se fosse submetido ao Congresso Nacional (COSTA, 1971, p. 147).

O governo Kubitschek (1956-61) elaborou e executou o Plano Nacional de Desenvolvimento, que, por suas metas quantitativas, estabelecidas de acordo com um planejamento setorial, ficou mais conhecido como Plano de Metas, a partir de 1958.

## 2.3 CONDIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública brasileira encontrava-se num estado lastimável no início do período 1956/61, pois, dos mais de 28.406 funcionários públicos da época,

apenas 12% foram realmente admitidos pelo chamado sistema de mérito, ou seja, através de concurso público. Verificava-se, portanto, como observou LESSA (1973 p.39), através de pesquisa apresentada por Astério Dardeau Vieira, que a competência do serviço público era difusa, uma vez que o comportamento geral dos concursados era superior ao dos não-concursados.

Diante deste quadro, o governo em 1956 via duas alternativas: uma apresentada pela CEPA (Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo) que propunha uma reforma da administração e a outra, seria a criação do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), que propunha a criação de órgãos paralelos à administração normal, os quais ficariam encarregados pela implementação do plano.

Ao adotar a segunda opção, Juscelino Kubitschek acabou optando por uma forma de administração paralela, a qual, era constituída por alguns órgãos já existentes tais como: BNDE, Banco do Brasil (através da Carteira de Comércio Exterior - CACEX) e SUMOC, ou por órgãos novos, aos quais foi direcionada a competência disponível no serviço público. Transformados em “órgãos de ponta” da administração pública brasileira, estes conseguiram com êxito, controlar a execução do Plano de Metas diante das condições da economia brasileira no período 1956/61 (LAFER, 1973).

O período do Plano de Metas foi caracterizado por uma intensa fase de substituição de importações, onde a principal zona de incerteza do sistema era externa. Foi o controle formal e real da zona de incerteza que propiciou à administração paralela o efetivo funcionamento, uma vez que as metas fundamentais do plano giravam em torno de infra-estrutura ou de substituição de importações, como observa LAFER:

Em ambos os casos, a zona de incerteza era a oferta de tecnologia e/ou a oferta de recursos financeiros controlada por esses órgãos de ponta da administração pública, dada a situação estratégica em que se encontravam na manipulação de incentivos instituídos pelo Plano de Metas. De fato, recursos financeiros, no volume necessário, e tecnologia, nas dimensões requeridas, eram externos ao sistema, requerendo-se, pois, licenças de importação, câmbio, financiamentos, avais e garantias etc., só acessíveis através desses órgãos de ponta encarregados da implementação do plano (1973, p.41).

O Plano de Metas foi implementado e executado através da fiscalização realizada pelos órgãos da Administração estrategicamente divididos em setor privado e setor público. O primeiro era formado por grupos executivos, compostos por todos os órgãos incumbidos da concessão de incentivos. O segundo relacionado ao setor público, era composto basicamente pelo BNDE, o qual, controlava os mecanismos de financiamento público, ligados de forma direta (através de recursos do programa de reaparelhamento econômico, avais e garantias, indispensáveis junto ao exterior) ou de forma indireta (recursos vinculados, os quais, eram garantias para financiamentos internacionais) às metas de infra-estrutura.

Assim, através do controle da zona de incerteza, foi possível a implantação do mais ambicioso conjunto de objetivos setoriais, que constituiu a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país, denominado Plano de Metas, o qual será objeto de estudo do próximo capítulo.

### 3 O PLANO DE METAS

Como foi verificado no capítulo anterior, a economia brasileira passava por um dramático estado de desequilíbrios em 1956. O fechamento do setor externo, os desequilíbrios fiscais e a nova produção interna de café, enfim, tudo era motivo para se ter cautela quando o assunto era alcançar os objetivos traçados pela nova administração.

Apesar de tantos desequilíbrios, nada impediu a formulação de um programa que, além de propor mudanças que implicavam numa vigorosa elevação dos gastos do setor público, requeriam um substancial avanço da industrialização.

Desta forma, este capítulo será composto de três seções, sendo que a primeira irá apresentar como se deu a implantação do Plano, a segunda mostrará o conteúdo das metas, bem como seus objetivos e finalmente, na terceira seção, será apresentado um balanço material, a fim de identificar os resultados alcançados segundo as metas estabelecidas.

#### 3.1 IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE METAS

O Plano de Metas, começou a ser implantado já no primeiro dia de governo do então Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento, o qual, representou o primeiro órgão central de planejamento, de caráter permanente, instituído no Brasil. Como foi observado por (COSTA, 1971), o Conselho era subordinado ao Presidente da República e possuía as seguintes obrigações:

- Verificar as medidas necessárias para o desenvolvimento através da coordenação da política econômica do país;
- Aumentar a eficiência das atividades governamentais e fomentar a iniciativa privada;

- Integrar os diferentes setores da economia para aumentar a produção nacional;
- Elaborar projetos de leis, decretos ou atos administrativos a fim de substanciar os objetivos supramencionados;
- Supervisionar o cumprimento de suas recomendações junto aos bancos oficiais e Ministérios.

O Conselho era composto pelos seguintes membros: Presidente da República, Ministros da Justiça, da Marinha, da Guerra, da Aeronáutica, das Relações Exteriores, da Fazenda, da Viação e Obras Públicas, da Agricultura e da Saúde, Chefe do Gabinete Militar e Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República e Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (COSTA, 1971).

Em mensagem ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1956, o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira justifica a instituição do Conselho, como relata COSTA:

(...) passo inicial para Reforma Administrativa, a criação do Conselho de Desenvolvimento constituía solução, que se exigia de imediato, para o problema de coordenação superior, de caráter interministerial (1971, p.151).

A primeira medida tomada pelo Conselho foi a elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico, o qual, consistia em uma intervenção indireta<sup>1</sup> do Estado na economia nacional, objetivando o bem estar político, social e econômico, através da diminuição de erros na estrutura dos preços.

A economia brasileira assumiu uma postura de “economia mista”, evidenciando o papel esperado pela iniciativa privada no processo de desenvolvimento, como verificou o Conselho do Desenvolvimento, citado por COSTA:

Ditada pela estrutura histórica, política e social do Brasil, a programação do desenvolvimento da economia brasileira deve fazer-se de modo que o Estado, ao levar avante a tarefa de adaptar o sistema de preços à consecução do objetivo de melhoria de bem-

---

<sup>1</sup> Intervenção indireta, pois sendo o governo de JK democrático, o estado não impunha regras, ao contrário, orientava e indicava os caminhos a serem seguidos.



estar da comunidade, assim proceda pelos instrumentos de que dispõe, que são fiscais, tarifários, monetários, creditícios, financeiros e gerências, para criar o ambiente propício a evolução e desenvolvimento da iniciativa privada, capacitando-a a atingir certas metas ou objetivos de produção sem que sua atividade seja especificamente regulada ou de antemão prescrita pelo Estado (1971, p.153).

O Plano de Desenvolvimento Econômico dedicou-se a identificar os setores carentes de investimentos pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo capital estrangeiro e, dentro de cada setor, estipulou metas, todas com um objetivo específico.

As metas somavam 30 ao todo e foram divididas em quatro grupos ou setores: Energia, Transporte, Alimentação e Indústria de base. Todas essas metas iriam constituir a base do Plano de Metas.

Aos quatro setores iniciais, foi adicionado o setor de Educação, mas o número de metas permaneceu em 30, as quais serão descritas na próxima seção.

### 3.2 SÍNTESE DAS 30 METAS DO PLANO E SEUS OBJETIVOS

A seguir será apresentado de maneira resumida a composição das 30 metas e seus objetivos dentro dos cinco setores específicos, bem como a meta síntese do Plano<sup>2</sup>.

#### 1 – Setor de Energia:

- |        |                                                                                                                                                                                       |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Meta 1 | Energia Elétrica: Elevar a potência instalada de 3 milhões para 5 milhões de quilowatts e ataque de obras que possibilitassem o aumento para 8 milhões de quilowatts em 1965.         |
| Meta 2 | Energia Nuclear: Instalação de uma central atômica pioneira de 10 mil quilowatts e expansão da metalurgia dos minerais atômicos.                                                      |
| Meta 3 | Carvão Mineral: Aumentar a produção de 2 milhões para 3 milhões de toneladas/ano, com ampliação da utilização <i>in loco</i> para fins termelétricos dos rejeitos e tipos inferiores. |

---

<sup>2</sup> Ver COSTA (1971, p. 173-177) e FARO E SILVA (2002, p.82-84).

- Meta 4            Petróleo (produção): Aumentar a produção de 6 mil e oitocentos para 100 mil barris de média de produção diária.
- Meta 5            Petróleo (refinação): Aumentar a capacidade de refinação de 130 mil para 330 mil barris diários.

## II – Setor de Transportes:

- Meta 6            Ferrovias (Reaparelhamento): Investir US\$ 239 milhões e Cr\$ 39,8 bilhões<sup>3</sup>.
- Meta 7            Ferrovias (Construção): Construir 2.100 km de novas ferrovias, 280 km de variantes e 320 km de alargamento de bitola.
- Meta 8            Rodovias (Pavimentação): Pavimentar 5.000 km de rodovias em asfalto.
- Meta 9            Rodovias (Construção): Construir 12 mil km de rodovias de 1ª classe.
- Meta 10           Portos e Dragagem: Reaparelhar e ampliar os portos e adquirir uma frota de dragagem com investimentos de US\$ 32,5 milhões e Cr\$ 5,9 bilhões
- Meta 11           Marinha Mercante: Ampliar a frota de cabotagem e longo curso de 300 mil toneladas e da frota de petroleiros de 330 mil toneladas.
- Meta 12           Transporte Aeroviário: Reequipar o material de voo, implantar uma estrutura de voo adequada e estabelecer a indústria aeronáutica. Renovar a frota aérea comercial com a compra de 42 aviões.

## III – Setor de Alimentação:

- Meta 13           Produção Agrícola (Trigo): Aumentar a produção de trigo de 700 mil para 1,5 milhão de toneladas.
- Meta 14           Armazéns e Silos: Construir uma rede de armazéns e silos especializados em produtos agrícolas num total de 800 mil toneladas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A meta nº 6, foi posteriormente quantificada em termos de aquisição de 9 locomotivas elétricas, 403 locomotivas Diesel, 1086 carros de passageiros, 10.943 vagões de carga e 791.600 toneladas de trilhos.

- Meta 15      Armazéns Frigoríficos: Construir e aparelhar armazéns frigoríficos para uma capacidade estática de 45 mil toneladas.
- Meta 16      Matadouros Industriais: Construir matadouros industriais com capacidade de abate diário de 3550 bovinos e 1300 suínos, dotados de câmaras frias de 13.030 toneladas de produtos congelados.
- Meta 17      Mecanização da Agricultura: Aumentar o número de tratores em uso da agricultura, de 45 mil para 72 mil unidades.
- Meta 18      Fertilizantes: Aumentar a produção de adubos químicos de 18 mil para 120 mil toneladas de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico.

#### IV – Setor de Indústrias de Base:

- Meta 19      Siderurgia: Aumentar a capacidade da produção de aço em lingotes de 1,365 milhões para 2,279 milhões de toneladas, por ano.
- Meta 20      Alumínio: Aumentar a capacidade de produção de alumínio de 2.600 para 18.800 toneladas.
- Meta 21      Metais Não Ferrosos: Expandir a produção e refino de metais não ferrosos (cobre, chumbo, estanho, níquel, zinco, etc.).
- Meta 22      Cimento: Aumentar a capacidade da produção de cimento de 2,7 milhões para 5 milhões de toneladas anuais.
- Meta 23      Álcalis: aumentar a capacidade de produção de álcalis de 20 mil para 152 mil toneladas anuais.
- Meta 24      Celulose e Papel: Elevar a capacidade de produção de celulose de 90 mil para 260 mil toneladas e de papel de jornal de 40 mil para 130 mil toneladas, num total de 390 mil toneladas anuais.
- Meta 25      Borracha: Aumentar a produção de borracha de 22 mil para 65 mil toneladas, com o início da fabricação da borracha sintética.
- Meta 26      Exportação de Minério: Aumentar a exportação de minério de ferro de 2,5 milhões para 8 milhões de toneladas anuais.

---

<sup>1</sup> A meta nº 14 foi revista, sendo modificada a previsão original de 742 mil toneladas para 800 mil toneladas de capacidade estática.

- Meta 27 Indústria Automobilística – Implantar a indústria para produzir 170 mil veículos nacionalizados em 1960.
- Meta 28 Construção Naval: Implantar a indústria de construção naval.
- Meta 29 Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado: Implantar a indústria do equipamento elétrico pesado e criar a grande indústria mecânica.

V – Setor de Educação:

- Meta 30 Pessoal Técnico: Intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a Educação para o Desenvolvimento.

Construção de Brasília:

- Meta Síntese* Construção da nova sede administrativa do país, a capital Brasília, que a princípio não estava orçada no plano.

Para colocar em prática esse ambicioso programa de metas era necessário um investimento pesado em relação a cada setor, conforme ilustra a tabela a seguir:

TABELA 1 - INVESTIMENTO REQUERIDO PELO PLANO DE METAS – BRASIL - 1957/1961

| Setor        | Custo estimado dos bens e serviços produzidos no país (bilhões de Cr\$) | Bens e Serviços Importados |                                 | Investimento total estimado em bilhões | % do total |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------------|------------|
|              |                                                                         | Em milhões                 | Equivalência em bilhões de Cr\$ |                                        |            |
| 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        |
| Ind. de base | 34,6                                                                    | 742,8                      | 38,1                            | 72,7                                   | 20,4       |
| Educação     | 12,0                                                                    |                            |                                 | 12,0                                   | 3,4        |
| Total        | 236,0                                                                   | 2318,5                     | 119,1                           | 355,8                                  | 100,0      |

FONTE: VI Exposição sobre o Programa de Recaparelhamento Econômico – BNDE

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.35).

Apesar da restrita informação das cifras apresentadas na tabela acima, os investimentos requeridos pelo Plano apontavam nitidamente a preocupação com a transformação qualitativa da economia, através da montagem de indústrias produtoras de insumos básicos, do setor produtor de bens de capital e dos serviços públicos de apoio.

### 3.3 BALANÇO MATERIAL DO PLANO DE METAS

No tocante aos objetivos propostos, pode-se afirmar que o Plano obteve um considerável êxito em boa parte das metas estabelecidas. A tabela 2 tentará mostrar de forma compactada, um índice médio de execução para todo o Plano.

TABELA 2 – ÍNDICES PERCENTUAIS DE EXECUÇÃO DAS METAS DO PROGRAMA DE METAS – BRASIL – 1956/1961

| Setores      | Nº de Metas | Até 20% | De 21 a 50% | De 51 a 75% | De 76 a 99% | 100% ou mais | Índice médio de Execução |
|--------------|-------------|---------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------------------|
| Energia      | 5           | 1       | 1           | 1           | 2           | -            | 60,3%                    |
| Transportes  | 7           | -       | 1           | 1           | 2           | 2            | 81,2%                    |
| Alimentação  | 6           | 2       | 1           | 2           | 1           | -            | 49,3%                    |
| Ind. de Base | 11          | -       | 1           | 6           | 4           | 1            | 72,3%                    |
| Educação     | 1           | -       | 1           | -           | -           | -            | 50,0%                    |
| Total        | 30          | 3       | 5           | 10          | 9           | 3            | 67,0%                    |

FONTE: Dados elaborados por Costa (1971).

NOTA: Tabela extraída de COSTA (1971, p.178).

Em relação ao setor de Energia, a falta de inversões neste setor até o final dos anos 40, propiciou uma séria crise, a qual foi rapidamente superada em 1954/56, devido ao crescimento da capacidade geradora instalada. Entretanto, fazia-se necessário a manutenção de uma taxa de crescimento anual de produção de energia elétrica superior a 10%. Desta forma, a meta 1- Energia Elétrica cumpriu o equivalente a 87,6% do objetivo. A meta 2 – Energia Nuclear, também teve seus objetivos alcançados, pois construiu-se e inaugurou-se o reator de pesquisas do Instituto de

Energia Atômica na Cidade Universitária da U.S.P. (Universidade de São Paulo). bolsas de estudos foram concedidas, realizaram-se prospecções de minérios nucleares, etc. Em relação a meta 3 – Carvão mineral, a produção foi inferior a meta inicial, cerca de 2.199 milhões de toneladas e em virtude do sistema diesel na rede ferroviária, o consumo de carvão decresceu. A meta 4 – Petróleo (Produção), atingiu em 1960, o equivalente a 75,5% da meta e em 1961 95,4 %. No que diz respeito a última meta, 5 – Petróleo (refinação), pode-se constatar que houve o cumprimento de boa parte da meta, pois ao final de 1961, atingiu-se a produção de 308.600 b/d (LESSA1982). A tabela 3 ilustra a composição e realização das metas deste setor.

TABELA 3 - ALGUNS DADOS DA EVOLUÇÃO ENERGÉTICA DURANTE O PLANO DE METAS - BRASIL - 1956/1961

| Capacidade Instalada da Usinas Un. 1000 kw |                        | Petróleo Bruto 1000 b dia      |                                |                               |                   | Importação de combustível Um. USS 1000.000 1955** |          | Carvão Mineral (1000t)          | Consumo aparente de carvão mineral segundo a utilização |                          |                     |                         |                         |                           |                                  |                               |                           |
|--------------------------------------------|------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------|----------|---------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Anos                                       | Em 31 XII <sup>1</sup> | Crescimento anual <sup>2</sup> | Produção nacional <sup>3</sup> | Consumo nacional <sup>4</sup> | 100% <sup>5</sup> | Capacidade de refin <sup>6</sup>                  | Gasolina | Óleos combustíveis <sup>8</sup> | Produção <sup>9</sup>                                   | Importação <sup>10</sup> | Total <sup>11</sup> | Ferrovias <sup>12</sup> | Navegação <sup>13</sup> | Meta-lurgia <sup>14</sup> | Termo-eletricidade <sup>15</sup> | Produção de gás <sup>16</sup> | Outros Usos <sup>17</sup> |
| 1951                                       | -                      | -                              | -                              | -                             | -                 | -                                                 | 85,0     | 58,7                            | 1963                                                    | 1005                     | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1952                                       | -                      | -                              | -                              | -                             | -                 | -                                                 | 102,9    | 69,2                            | 1960                                                    | 885                      | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1953                                       | -                      | -                              | -                              | -                             | -                 | -                                                 | 94,0     | 77,0                            | 2025                                                    | 466                      | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1954                                       | 2806                   | -                              | -                              | -                             | -                 | -                                                 | 102,5    | 93,6                            | 2055                                                    | 460                      | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1955                                       | 3149                   | 343                            | 5,6                            | 180,0                         | 3,0               | 108,3                                             | 43,1     | 73,4                            | 2268                                                    | 564                      | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1956                                       | 3550                   | 402                            | 11,1                           | 199,8                         | 5,5               | 108,3                                             | 26,1     | 71,4                            | -                                                       | -                        | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1957                                       | 3767                   | 217                            | 27,7                           | 187,2                         | 14,8              | 108,3                                             | 24,8     | 57,0                            | -                                                       | -                        | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1958                                       | 3999                   | 226                            | 51,8                           | 215,3                         | 24,1              | 108,3                                             | 36,2     | 66,3                            | -                                                       | -                        | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1959                                       | 4115                   | 122                            | 64,6                           | 225,6                         | 28,6              | 108,3                                             | 25,6     | 63,5                            | 1284                                                    | 766                      | 2050                | 467,9                   | 58,4                    | 728,9                     | 416,7                            | 348,1                         | 29,5                      |
| 1960                                       | 4800                   | 685                            | 75,5                           | 240,3                         | 31,4              | 218,6                                             | 42,8     | 71,6                            | 1277                                                    | 928                      | 2205                | 339,2                   | 23,5                    | 1011,9                    | 438,5                            | 371,6                         | 20,4                      |
| 1961                                       | 5205                   | 405                            | 95,4                           | -                             | -                 | 308,6                                             | 38,9     | 42,3                            | 1321                                                    | 919                      | 2240*               | 352,7*                  | 23,8*                   | 1012,7*                   | 451,7*                           | 377,9*                        | 21,1*                     |
| 1962                                       | 5783                   | 578                            | -                              | -                             | -                 | -                                                 | -        | -                               | -                                                       | -                        | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |
| 1955-62                                    | -                      | -                              | -                              | -                             | -                 | -                                                 | -        | -                               | -                                                       | -                        | -                   | -                       | -                       | -                         | -                                | -                             | -                         |

FONTES: Cols (1) (2) – XI exposição sobre o Programa de Recaparellamento Econômico – BNDE.

Cols (3) (4) (5) (6) – Conselho do Desenvolvimento – Conselho Nacional de Petróleo.

Cols (7) (8) – “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil” – quadro XV.

Cols (9) (10) – Anuário estatístico do Brasil: IBGE.

Cols (11) à (17) – Anuário Estatístico do Brasil: IBGE.

\* Dados preliminares sujeitos a revisão

\*\* A inclusão de dados monetários, num quadro de informações físicas, foi realizada para ilustrar a crescente rigidez introduzida na pauta de importações pelas importações de combustíveis.

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.36).

Quanto ao setor de Transportes o objetivo principal era intensificar o processo de transformação da estrutura anterior de transportes, a qual fora herdada da fase primário-exportadora. Neste sentido eram necessárias inversões concentradas no reequipamento do sistema ferroviário, rodoviário, transporte marítimo e aeroviário, sendo vultuosas as cifras em relação ao investimento bruto, conforme mostra a tabela abaixo:

TABELA 4 - INVESTIMENTO BRUTO EM TRANSPORTES COMO % DO PIB – BRASIL – 1950/1959

| Anos  | Ferrovias | Rodovias | Veículos        |                 | Marítimo | Aeroviário | Total     |           |
|-------|-----------|----------|-----------------|-----------------|----------|------------|-----------|-----------|
|       |           |          | Inclusive Autos | Exclusive Autos |          |            | Com Autos | Sem Autos |
| 50/54 | 0.82      | 1.25     | 2.00            | 1.34            | 0.15     | 0.13       | 4.35      | 3.69      |
| 57/59 | 1.04      | 1.74     | 2.75            | 1.90            | 0.19     | 0.16       | 5.88      | 5.03      |

FONTE: APEC – Estudos semestrais – maio 1963. Citando dados de estudo publicados pela COPLAN (Comissão de Planejamento Nacional).

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982. p.38).

Apesar das metas 6 e 7, Ferrovias (Reaparelhamento e Construção) respectivamente, serem ambiciosas, não conseguiriam corrigir mesmo se integralmente cumpridas, os desequilíbrios do setor, pois, além de necessitarem de maiores inversões, precisariam sofrer certas modificações na definição da política ferroviária. Entretanto, com a disseminação do diesel e a melhoria das condições de tráfego, estas acabaram sendo ampliadas significativamente, conforme apresenta a tabela 5:

TABELA 5 – FERROVIAS – BRASIL – 1952/1961

| Ano    | Extensão da rede (km) | Carga transportada (t/km) | Passageiros transportados (passag/km) |
|--------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 1952   | 37019                 | 229257                    | 279542                                |
| 1953   | 37032                 | 228839                    | 298746                                |
| 1954   | 37190                 | 233235                    | 319783                                |
| 1955   | 37092                 | 258805                    | 334851                                |
| .....* | .....                 | .....                     | .....                                 |
| 1959   | 37710                 | 319114                    | 388212                                |
| 1960   | 38287                 | 315053                    | 401543                                |
| 1961   | 38185                 | 296967                    | 441396                                |

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil. IBGE

NOTA: (1) Tabela extraída de LESSA (1982. p.39); (2) \* dados inexistentes da fonte.



Diferentemente do setor ferroviário, o setor rodoviário através das metas 8 – Rodovias (pavimentação) e 9 – Rodovias (construção), obtiveram resultados brilhantes, superiores a 100%, especificamente no que diz respeito a extensão e qualidade. Através do quadro VI, pode-se verificar o êxito das metas, onde mais de 12.169 km foram construídos e 7.215 km pavimentados.

TABELA 6 - EXTENSÃO DA REDE RODOVIÁRIA BRASILEIRA – 1955/1961

| Especificação       | Extensão em 31 – XII (km) |        |
|---------------------|---------------------------|--------|
|                     | 1955                      | 1961   |
| Total               | 459714                    | 499550 |
| Rodovias Federais   | 22250                     | 35416  |
| Pavimentadas        | 2376                      | 9591   |
| Não pavimentadas    | 19874                     | 25828  |
| Rodovias Estaduais  | 54048                     | 77293  |
| Pavimentadas        | 757                       | 4542   |
| Não pavimentadas    | 54291                     | 72751  |
| Rodovias Municipais | 383416                    | 386838 |

FONTE: XI Exposição sobre o Programa de Recaparelhamento Econômico – BNDE

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.40).

Com relação as metas 10 - Portos e Dragagem e 11 – Marinha Mercante, pode-se dizer que aquela cumpriu o equivalente a 56,1% da meta, enquanto que esta, apresentou êxito quase que integral. Entretanto, o Plano de Metas não se preocupou com problemas de ordem administrativa e sim com aspectos mais propriamente físicos da questão, como: ampliação da faixa acostável dos portos, compra de equipamentos de carga e descarga e obras de dragagem, como afirma o Relatório do Conselho de Desenvolvimento ( LESSA, 1982, p.41).

TABELA 7 - ENTRADAS DE EMBARCAÇÕES – TONELAGEM DE REGISTRO (UNIDADE 1000 t) – BRASIL – 1934/1961

| Entradas de Embarcações <sup>1</sup> |           |              |       |
|--------------------------------------|-----------|--------------|-------|
| Anos                                 | Nacionais | Estrangeiras | Total |
| 1934                                 | 18425     | 29106        | 47531 |
| 1935                                 | 18592     | 27275        | 45867 |
| 1937                                 | 20876     | 29164        | 50040 |
| 1938                                 | 21001     | 30258        | 51259 |
| 1948                                 | 18374     | 26058        | 44432 |
| 1949                                 | 17281     | 27923        | 45204 |
| 1952                                 | 18025     | 32594        | 50619 |
| 1954                                 | 16728     | 36689        | 53417 |
| 1955                                 | 14974     | 35863        | 50837 |
| 1957                                 | 16928     | 38308        | 55236 |
| 1958                                 | 15647     | 40958        | 56605 |
| 1960                                 | -         | -            | 59294 |
| 1961                                 | -         | -            | 60985 |

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil.

(1) Até 1958 congregou os seguintes portos: Santos. Rio de Janeiro. Salvador. Recife e Rio Grande. De 1959 em diante inclui todos os portos.

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.41).

A tabela acima apresenta que os resultados, de uma forma geral, ainda deixaram a desejar em termos de movimentação portuária, pois mostra o declínio deste setor. O comércio de cabotagem, que corresponde ao movimento de embarcações nacionais, apresentou uma queda de 18.425 mil t em 1934 para 15.647 mil em 1958.

A última meta do setor de Transportes, foi a 12 – Transportes Aeroviários, a qual desempenhou satisfatoriamente seus objetivos, deixando a desejar somente no tocante ao estabelecimento da indústria aeronáutica. O Comportamento deste setor é apresentado na tabela 8.

TABELA 8 - AERONÁUTICA CIVIL – BRASIL – 1951/1960

| Ano   | Percorso das viagens<br>Realizadas ( 1.000.000km) | Passageiros/km transportados<br>(1.000.000 Passag/km) |
|-------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1951  | 96,1                                              | 1492                                                  |
| 1952  | 96,6                                              | 1505                                                  |
| 1953  | 104,2                                             | 1692                                                  |
| 1954  | 112,9                                             | 1814                                                  |
| 1955  | 121,0                                             | 1899                                                  |
| ..... | .....                                             | .....                                                 |
| 1959  | 134,0                                             | 2870                                                  |
| 1960  |                                                   | 2529                                                  |

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.42).

No que diz respeito ao setor de Alimentação, pode-se dizer que suas metas não representavam um programa agrícola, propriamente dito, pois, não se perseguia a ampliação direta da produção agrícola, com exceção do trigo. A meta 13 – Produção Agrícola (Trigo), apresentou um enorme fracasso, com um índice de execução de apenas 1,6% do previsto. Os resultados das metas 14 e 15 – Armazéns e Silos e Armazéns Frigoríficos (respectivamente), são apresentadas na tabela abaixo, da onde podemos concluir que a primeira chegou a realizar o equivalente a 71,1% e a segunda apenas 17,8% dos objetivos.

TABELA 9 - EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE COMERCIALIZAÇÃO DO PERÍODO 1956/60  
UNIDADE (t) - BRASIL

| Especificação         | Aumento previsto da capacidade<br>estática | Aumento Efetivo |
|-----------------------|--------------------------------------------|-----------------|
| Armazéns e silos      | 800.000                                    | 569.233         |
| Armazéns frigoríficos | 45.000                                     | 8.014           |

FONTE: Relatório do Período 1956/60 – Conselho de Desenvolvimento

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.55).

A meta 16 – Matadouros industriais, não foi plenamente cumprida, apenas o equivalente a 75,32% conforme a tabela a seguir:

TABELA 10 - MATADOUROS INDUSTRIAIS – CAPACIDADE DE ABATE DIÁRIO PROGRAMADA E REALIZADA NO PERÍODO 1956/60 - BRASIL

| Matadouros Industriais | Programada | Realizada |
|------------------------|------------|-----------|
| Bovinos                | 2.750      | 2.200     |
| Suínos                 | 1.100      | 700       |
| Total                  | 3850       | 2900      |

FONTE: Relatório do Período 1956/60 – Conselho de Desenvolvimento

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.54).

As metas 17 e 18 – Mecanização da Agricultura e Fertilizantes, cumpriram seus objetivos em 68,4% e 95% respectivamente. O Setor de alimentação de uma maneira mais ampla, apresentou uma taxa de crescimento da produção agrícola brasileira no período de 1955-1960 de 7,2%, apesar de todas as dificuldades e problemas de justiça social existentes no campo.

O Setor de Indústrias de Base representava o setor crucial para se atingir a vigorosa política de industrialização de que falava Juscelino Kubitschek em sua campanha. Os resultados alcançados no conjunto das metas deste setor mostram que tal objetivo foi atingido.

As metas 19 – Siderurgia e 20 – Alumínio, que tinham como objetivo garantir o suprimento necessário para fazer frente ao crescimento da economia sem onerar a balança de pagamentos, apresentaram um grande êxito, como mostra a tabela a seguir:

TABELA 11 - SIDERURGIA (1000 t) – BRASIL – 1956/1961

| Ano  | Aço em lingotes   |            | Laminados         |            |
|------|-------------------|------------|-------------------|------------|
|      | Produção Nacional | Importação | Produção Nacional | Importação |
| 1956 | 1365              | 339        | 1074              | 242        |
| 1957 | 1470              | 509        | 1130              | 383        |
| 1958 | 1659              | 279        | 1304              | 205        |
| 1959 | 1866              | 651        | 1492              | 499        |
| 1960 | 2279              | 558        | 1707              | 434        |
| 1961 | 2485              | 433        | 1928              | 331        |

FONTE: XI Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico – BNDE.

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.43).

A meta 21 – Metais não-ferrosos, enfrentou um sério problema quanto a falta de conhecimento do subsolo nacional, propiciando a exploração de apenas algumas jazidas. Mais tarde, com a descoberta de jazidas de chumbo, e outras formas de obtenção de zinco e níquel a partir de minérios abundantes no país, é que a produção destes metais voltou a ganhar força. Entretanto, devido a grande dificuldade e incerteza que caracteriza esta exploração, a meta não foi totalmente cumprida, representando o equivalente a 55% de êxito aproximadamente como é demonstrado na tabela abaixo:

TABELA 12 - PRODUÇÃO NACIONAL DE METAIS NÃO-FERROSOS (EM TONELADAS) – BRASIL – 1953/1961

| Ano  | Alumínio | Chumbo | Cobre | Estanho | Níquel | Zinco |
|------|----------|--------|-------|---------|--------|-------|
| 1953 |          |        |       |         |        |       |
| 1954 |          |        |       |         |        |       |
| 1955 | 1664     | 4027   | 399   | 1203    | 39     | -     |
| 1956 | 6278     | 4543   | 1349  | 1568    | 59     | -     |
| 1957 | 8837     | 7046   | 1960  | 1423    | 68     | -     |
| 1958 | 9190     | 4635   | 1500  | 1527    | 72     | -     |
| 1959 | 15187    | 5526   | 1800  | 1530    | 89     | -     |
| 1960 | 16573    | 9976   | 1212  | 2330    | 95     | -     |
| 1961 | 18467    | 12527  | 1659  | -       | 95     | -     |

FONTES: Anuário Estatístico do Brasil.

Relatório do Período 1956/60 – Conselho de Desenvolvimento

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.45).

Percebe-se, portanto, resultados satisfatórios para o alumínio, chumbo e cobre.

Quanto a meta 22 – Cimento, que tinha como objetivo não só aumentar a produção, face a demanda, mas também obter independência em relação ao

suprimento externo, foram cumpridos quase que em sua totalidade, equivalendo a praticamente 94,3%. O quadro a seguir mostra o aumento da produção nacional de cimento *portland*.

TABELA 13 - CIMENTO *PORTLAND* COMUM (1000 t) – BRASIL – 1951/1962

| Ano  | Produção nacional | Importação |
|------|-------------------|------------|
| 1951 | 1441              | 394        |
| 1952 | 1614              | 638        |
| 1953 | 2041              | 812        |
| 1954 | 2418              | 982        |
| 1955 | 2734              | 332        |
| 1956 | 3278              | 242        |
| 1957 | 3376              | 31         |
| 1958 | 3769              | 9          |
| 1959 | 3798              | 0          |
| 1960 | 4418              | 29         |
| 1961 | 4678              | 0          |
| 1962 | 5039              |            |

FONTE: Produção – Sindicato da Indústria de Cimento.

Comércio Exterior – Importações – SEEF. Ministério da Fazenda.

Citado em “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil” – CEPAL.

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.44).

No tocante a meta 23 – Álcalis, atingiu-se o equivalente a 94% dos objetivos, mesmo com o atraso na instalação da Cia. Nacional de Álcalis, a qual só foi inaugurada em 1960. A meta 24 – Celulose e Papel, foi cumprida praticamente pela metade, uma vez que eram grandes as facilidades concedidas ao produto importado. Foi apenas a partir da implantação da nova lei de Tarifas, criada em 1957, que ocorreram melhorias em relação a incentivar a produção nacional, entretanto não foram suficientes para garantir o cumprimento da meta como um todo. A meta 25 – Borracha, não apresentou maiores resultados no que diz respeito a borracha natural, uma vez que sua produção caiu de aproximadamente 30 mil t no triênio 52/54 para menos de 23 mil t no triênio 58/60. Já a produção de borracha sintética cumpriu seus objetivos dentro do prazo previsto. Em relação a meta 26 – Exportação de Minério, verificou-se uma realização de 62,5% em relação ao proposto, porem representou um salto se comparado ao período anterior. A meta 27 – Indústria Automobilística, foi a que mais recebeu incentivos, especialmente por meio da Instrução 113 da SUMOC.

que proporcionou facilidades para a entrada de equipamentos importados sem cobertura cambial, o que representou um grande estímulo para a expansão da indústria.

TABELA 14 - METAS DA PRODUÇÃO EFETIVA DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA PARA O PERÍODO 1957/1960 - BRASIL

| Especificação      | Meta  | Produção Efetiva |
|--------------------|-------|------------------|
| Caminhões e ônibus | 170,8 | 154,7            |
| Jipes              | 66,3  | 61,3             |
| Utilitários        | 52,6  | 53,2             |
| Automóveis         | 58,0  | 52,0             |
| Total              | 347,7 | 321,2            |

FONTE: Relatório do Período 1956/60 – Conselho de Desenvolvimento.

Anuário Estatístico do Brasil – IBGE.

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p. 49)

A nacionalização de veículos constituiu um dos mais importantes estímulos para a expansão da indústria mecânica. A meta 27 possuía um duplo aspecto, pois ao mesmo tempo que era meta de produção era meta de índice de nacionalização, conforme mostram as tabelas 14 e 15.

TABELA 15 - ÍNDICES DE NACIONALIZAÇÃO, EM PESO – BRASIL – 1960/1962

| Especificação     | Previstos para 1960 | Alcançados em 30/6/62 |
|-------------------|---------------------|-----------------------|
| Automóveis        | 95%                 | 89,3%                 |
| Caminhões leves   |                     | .....                 |
| Caminhões médios  | 90%                 | 93,0%                 |
| Caminhões pesados |                     |                       |
| Ônibus            |                     | 86,4%                 |
| Utilitários       | 90%                 | 94,3%                 |
| Jipes             | 95%                 | 90,9%                 |

FONTE: Relatório do Período 1956/60 – Conselho de Desenvolvimento.

Anuário Estatístico do Brasil – IBGE.

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p. 49)

Como pode-se observar, a meta foi praticamente atingida, tanto para os índices de nacionalização, como para a produção. Em 1960 o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) aprovou projetos para a fabricação de tratores, principalmente leves e médios, entretanto dos 31 mil estipulados, pouquíssimo se cumpriu como apresenta o quadro a seguir:

TABELA 16 - PRODUÇÃO DE TRATORES (UNIDADES) – BRASIL – 1960/1962

| Ano               | Leves | Médios | Pesados | Total |
|-------------------|-------|--------|---------|-------|
| 1960 <sup>1</sup> | -     | 37     | -       | 37    |
| 1961              | 25    | 1573   | 80      | 1678  |
| 1962 <sup>2</sup> | 436   | 1815   | 280     | 2540  |

FONTES: Relatório do Período 1956/60 – Conselho de Desenvolvimento.  
Anuário Estatístico do Brasil – IBGE.

NOTA: (1) A produção teve início em dezembro.

(2) Dados do 1º semestre.

(3) Tabela extraída de LESSA (1982, p.49).

A meta 28 – Construção Naval, também apresentou um bom desempenho pois cumpriu o equivalente a 98%. No que diz respeito a meta 29 – Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado, pode-se dizer que representou um excelente sucesso, pois a produção de máquinas e equipamentos em geral cresceu mais de 100% e a de material elétrico pesado em mais de 200%, fazendo com que o setor produzisse inúmeros equipamentos antes importados. A quantificação da capacidade instalada neste tipo de indústria é extremamente complexa, devido a enorme flexibilidade das linhas de produção. As tabelas 17 e 18, mostram um pouco da capacidade deste setor:

TABELA 17 - EQUIPAMENTOS PARA A REFINAÇÃO DE PETRÓLEO EM INDÚSTRIAS PETROQUÍMICAS BRASILEIRAS – NECESSIDADES MÉDIAS ANUAIS NO PERÍODO DE 1961

| Equipamentos                                                                  | Necessidade            | Capacidade                  |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Tanques de armazenamento                                                      | 55.550 t               | 45.000 t /ano               |
| Vasos de pressão: ciclones; tubulações de grande diâmetro; juntas de expansão | 7.178 t                | 7.000 t /ano                |
| Permutadores de calor: condensadores de superfície                            | 100.700 m <sup>2</sup> | 35.300 m <sup>2</sup> / ano |
| Geradores de vapor; fornos de aquecimento direto (verticais)                  | 31.600 m <sup>2</sup>  | 41.000 m <sup>2</sup> / ano |
| Estruturas metálicas; fornos de aquecimento direto (horizontais)              | 11.410 t               | 53.500 t/ ano               |

FONTE: Dados elaborados por LESSA (1982).

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.51).



TABELA 18 - EQUIPAMENTOS PARA A GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA – DEMANDA PROVÁVEL PARA O PERÍODO 1961/1971 E PRODUÇÃO ESTIMADA. PARA O MESMO PERÍODO. COM BASE NOS PLANOS DE AMPLIAÇÃO.

| Equipamento                  | Demanda Provável | Produção Nacional |
|------------------------------|------------------|-------------------|
| Turbinas                     | 48.860 t         | 42.700 t          |
| Geradores                    | 65.310 t         | 68.500 t          |
| Transformadores – elevadores | 15.798 t         | 23.770 t          |

FONTE: Dados elaborados por LESSA (1982).

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.52).

Quanto ao Setor de Educação, o governo aumentou progressivamente as verbas orçamentárias consignadas ao MEC (Ministério da Educação e Cultura) e deixou subsídios importantes sobre o problema que resultaram dos trabalhos do ENATEC (Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico, criado em 25/06/1959). Pode-se dizer que o índice de execução foi de 50% aproximadamente.

Finalmente, a Meta Síntese – Brasília acabou sendo de suma importância não só pela magnitude do empreendimento, mas também pelos recursos comprometidos e aspectos políticos ocasionados. Brasília representou também uma expansão do espaço econômico do sistema, sendo responsável pela criação do sistema de interligações rodoviárias, conforme a tabela abaixo:

TABELA 19 – RODOVIAS – BRASIL - 1962

| RODOVIA                   | EXTENSÃO em km |
|---------------------------|----------------|
| Belo Horizonte – Brasília | 700            |
| Goiânia – Brasília        | 200            |
| Belém – Brasília          | 2000           |
| Fortaleza – Brasília      | 1500           |
| Acre – Brasília           | 2500           |

FONTE: Conjuntura Econômica, dez. 1962.

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.53).

A construção de Brasília transformou o Planalto Central em um imenso canteiro de obras, e expressava a política arrojada do presidente JK, que, por meio de uma programa modernizador e industrialista, estava rompendo definitivamente com a velha concepção da “vocação essencialmente agrícola do Brasil”. Através das interligações rodoviárias e da construção da capital, o governo buscava dois objetivos:

uma guinada no curso do desenvolvimento nacional, de forma a levá-lo para o interior: e incentivar à industrialização, alargando o mercado interno ( MOREIRA, 1998).

Os recursos utilizados para sua construção são apresentados na tabela 20:

TABELA 20 - CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA – BRASIL – 1957/1962

| Despesas a preços correntes no período de 1957 ao 1º semestre/62 – (inclusive) |               |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Sector público                                                                 | 139.0 bilhões |
| Sector privado                                                                 | 10.0 bilhões  |
| Total                                                                          | 149.0 bilhões |

FONTE: Dados elaborados por LESSA (1982).

NOTA: Tabela extraída de LESSA (1982, p.53).

Além de ser construída num tempo recorde a despesa estimada para tal, girava em torno de 250 a 300 bilhões de cruzeiros, em preços de 1961, equivalendo a praticamente 2,3% do PIB do período.

O Plano de Metas, no entanto, resultou em sérias dificuldades não previsíveis ou controláveis. No período 1957-61 ocorreu um grave surto inflacionário que se deveu, na análise do professor Palazzo<sup>5</sup> a dois fatores: (a) emissão destinada a cobrir os investimentos governamentais; (b) a falta de contrapartida fiscal, unida ao fato de que nenhum esquema especial de sustentação financeira do Plano havia sido formulado. “Para contrabalançar os efeitos da inflação que se implantava, o Governo Kubitschek lançou uma programação especial, conhecido como Programa de Estabilização Monetária, que deveria cobrir o período 1958-1959, mas este se mostrou insuficiente em função da estratégia traçada: a elevação espetacular dos meios de pagamentos e os pesados déficits orçamentários. O Programa de Estabilização tentou a redução das despesas públicas e o aumento da receita, bem como certa limitação ao crescimento do PIB. Não alcançou, no entanto, o seu objetivo e o governo preferiu o caminho da política desenvolvimentista, mesmo em prejuízo das boas relações com entidades financeiras internacionais, em especial com o FMI (Fundo Monetário

<sup>5</sup> Foi utilizado nesta seção, o trabalho do professor José Truda Palazzo, “O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro”, Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977, manuscrito datilografado.

Internacional), que pretendia disciplinar investimentos internos nos programas, como condição para recomendar financiamentos do exterior.”<sup>6</sup>

Em 1956, a taxa de inflação alcançava o nível de 19,2%, ao passo que em 1960 era 31,6% conforme apresenta a tabela 21:

TABELA 21 – INFLAÇÃO BRASILEIRA - 1957/1961 (Em %)

| Ano  | Inflação |
|------|----------|
| 1956 | 19,20    |
| 1957 | 20,85    |
| 1958 | 16,42    |
| 1959 | 30,16    |
| 1960 | 31,63    |
| 1961 | 30,89    |

FONTE: IBGE

NOTA: Tabela extraída de <<http://www.ipcadata.gov.br>> Acesso em 24/01/2005.

Apesar de apresentar níveis elevados, a inflação ocorrida no período de 1956-60 permitiu a realização do programa de desenvolvimento. De certa forma ela funcionou como uma técnica de poupança monetária forçada, ou melhor dizendo, como confisco salarial, assim como observou IANNI:

Nessas condições, a política salarial do governo teve o efeito de uma política de confisco salarial. As reivindicações operárias conseguiam no máximo repor o poder aquisitivo dos salários de algumas categorias de trabalhadores. Apenas uma pequena parcela do proletariado teve melhoras salariais que compensavam satisfatoriamente as elevações do custo de vida. E isto ocorria nas indústrias mais modernas, de instalações mais recente. Esses eram os operários qualificados, que haviam sido atraídos das empresas preexistentes (onde haviam sido treinados) para as novas empresas, como a automobilística, por exemplo. É que estava em curso uma fase importante do processo de acumulação capitalista no Brasil (1991, p. 176).

Em outras palavras, mesmo com a elevação verificada no salário real da população empregada na indústria, o processo inflacionário permitiu que a empresa privada captasse poupanças forçadas, via altas taxas de lucro e fácil acesso ao crédito bancário, possíveis devido ao incremento do produto, que impedia o intenso processo inflacionário assumir forma espiral (LESSA, 1982).

Verificou-se, portanto, que o esquema de financiamento inflacionário, adotado implicitamente pelo Plano, não desagradava, muito pelo contrário, facilitava, e

<sup>6</sup> Cf. Palazzo, op. Cit., p.5.

por isso merecia agradecimentos da classe empresarial, uma vez que permitia acesso aos recursos requeridos para o financiamento de suas ampliações, estimulando o crescimento econômico.

Desta forma, o próximo capítulo buscará identificar os impactos do Plano de Metas no que diz respeito ao desenvolvimento no país, utilizando os indicadores PIB, PIB per capita e IDH.

## **4 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DURANTE O PLANO DE METAS**

Um exame mais detalhado dos objetivos alcançados pelo Plano de Metas coloca em evidência o esforço que a economia realizou no período, bem como, ilustra o profundo processo de transformações estruturais atravessado pelo sistema econômico. Neste sentido, o presente capítulo buscará através de uma única seção, mostrar como foi o comportamento do PIB e do IDH na década anterior a implantação do PM, durante o plano e nos anos subseqüentes, a fim de identificar se houve, ou não, Desenvolvimento.

### **4.1 COMPORTAMENTO DOS INDICADORES (PIB E IDH)**

O desenvolvimento, enquanto processo de permanente auto-alteração de uma sociedade, dificilmente se explica sem o recurso à noção de sentido, direção, propósito, intencionalidade. Pode-se dizer que são três as finalidades comumente a ele imputadas: a eficiência, a equidade e a liberdade. Embora interdependentes, a eficiência é vista como objetivo mais econômico, a equidade como objetivo mais social e a liberdade como objetivo mais político<sup>1</sup> (ALBUQUERQUE, 2004 p. 5).

A questão social no Brasil deve ser examinada, portanto, em seu sentido amplo, como problema de equidade. Neste sentido, deve ser examinada sob a ótica da repartição, isto é, da distribuição dos benefícios do desenvolvimento. Entretanto, verifica-se que a sociedade brasileira é marcada pela desigualdade, excluindo da repartição do “bolo” a maioria da população. A desigualdade e a pobreza formam o núcleo duro e resistente da questão social brasileira.

Não há, porém, como negar que nos anos abrangidos pelo Plano de Metas, o Brasil deu um grande salto em seu crescimento. Em suas duas dimensões: a econômica e a social. Em todas as grandes regiões, embora, em ritmos e intensidades desiguais. Beneficiando, de um ou outro modo, toda a população, mesmo que este benefício tenha sido pautado em cadências e proporções diversas.

---

<sup>1</sup> A análise política não faz parte do objeto de estudo deste trabalho e, portanto, não será analisada.

A tabela a seguir, apresenta dados referentes ao PIB, população e PIB *per capita*, a fim de evidenciar como o Plano contribuiu para tal desenvolvimento:

TABELA 22 - BRASIL: PIB TOTAL, POPULAÇÃO E PIB PER CAPITA, 1952/1966

| Anos        | PIB<br>(PPC\$ DE 2002) | População         | PIB <i>per Capita</i> |
|-------------|------------------------|-------------------|-----------------------|
| 1952        | 107.402.870            | 55.026.812        | 1.952                 |
| 1953        | 112.450.804            | 56.694.675        | 1.983                 |
| 1954        | 121.221.967            | 58.453.426        | 2.074                 |
| 1955        | 131.889.500            | 60.308.322        | 2.187                 |
| 1956        | 135.714.295            | 62.269.040        | 2.179                 |
| <b>1957</b> | <b>146.164.296</b>     | <b>64.435.394</b> | <b>2.268</b>          |
| <b>1958</b> | <b>161.950.040</b>     | <b>66.720.845</b> | <b>2.427</b>          |
| <b>1959</b> | <b>177.821.144</b>     | <b>68.914.317</b> | <b>2.580</b>          |
| <b>1960</b> | <b>194.536.332</b>     | <b>70.992.343</b> | <b>2.740</b>          |
| <b>1961</b> | <b>211.266.456</b>     | <b>73.065.664</b> | <b>2.891</b>          |
| 1962        | 225.210.042            | 75.168.751        | 2.996                 |
| 1963        | 226.561.303            | 77.300.700        | 2.931                 |
| 1964        | 234.264.387            | 79.460.546        | 2.948                 |
| 1965        | 239.886.732            | 81.647.260        | 2.938                 |
| 1966        | 255.959.143            | 83.872.109        | 3.052                 |

FONTES: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipca (para os dados de PIB total e população até 1950); IBGE, Censos Demográficos (para os demais dados de população, interpolados para os períodos intercensitários e projetados para 2001-3); e Banco Mundial (para o valor do "dólar internacional", PPC\$, de 2002).

NOTA: Tabela extraída de ALBUQUERQUE (2004, p. 93).

Verifica-se através dos dados que o PIB entre 1952 e 1956 apresentou um crescimento de 20,86%, o que representa um crescimento anual médio de 4,17%. Já no período do Plano de Metas<sup>2</sup>, este indicador apresentou um crescimento de 30,82%, o que representa um crescimento anual médio de 6,16%. Com relação ao período imediatamente posterior, que vai de 1962 a 1966, verifica-se um crescimento de 12,01%, o que corresponde a um crescimento anual médio de 2,40%. Há, portanto, um excelente desempenho do PIB no período do Plano, em relação aos demais períodos observados.

Levando em consideração o total da população como variável necessária ao cálculo do PIB *per capita*, pode-se observar que no período de 1952 a 1956, o PIB *per*

<sup>2</sup> Apesar do período do Plano de Metas compreender os anos de 1956/1961, a análise realizada nas tabelas 22 e 23, abrangem o período de 1957/1961, afim de melhor explicar e distribuir os períodos analisados em quinquênios. Outro motivo é o fato das metas começarem a realmente surtir efeito a partir de 1957.

*capita* cresceu 10,42%, o que representa um crescimento anual médio de 2,08%. Já no período do Plano, verifica-se um crescimento de 21,55%, o que representa um crescimento médio anual de 4,31%. Nos anos posteriores, 1962 a 1966, o PIB *per capita* cresceu o equivalente a 1,83%, representando um crescimento anual médio de apenas 0,37%.

Este crescimento, apresentado no período do Plano de Metas, foi impulsionado pela audácia e persistência de Juscelino Kubistchek, tocado sob o signo da confiança e do otimismo.

O desenvolvimento humano é expresso através da estimativa do IDH. Devido à escassez e precariedade dos dados para este período, o IDH calculado para o Brasil, considera para a dimensão educação apenas a taxa de alfabetização<sup>3</sup>.

Ao longo do período do plano, foram importantes os avanços alcançados pelo Brasil nas três dimensões do desenvolvimento humano, como pode-se observar na tabela a seguir:

---

<sup>3</sup> OS IDHs estimados pelo PNUD a partir de 1991 levam em conta, para o cálculo do componente educação, além da taxa de alfabetização, o indicador taxa bruta de matrícula.

TABELA 23 - BRASIL: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. IDH. E COMPONENTES. 1952-1966.

| Expectativa de Vida |       | Taxa de Alfabetização (%)<br>(População de 15 anos e mais) | Índices Componentes |                       |                       |       |
|---------------------|-------|------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|-------|
| Anos                | Idade |                                                            | Expectativa de Vida | Taxa de Alfabetização | PIB per Capita (Log.) | IDH   |
| 1952                | 47,2  | 51,6                                                       | 0,370               | 0,516                 | 0,496                 | 0,461 |
| 1953                | 47,8  | 52,7                                                       | 0,381               | 0,527                 | 0,499                 | 0,469 |
| 1954                | 48,5  | 53,8                                                       | 0,391               | 0,538                 | 0,506                 | 0,479 |
| 1955                | 49,1  | 54,9                                                       | 0,402               | 0,549                 | 0,515                 | 0,489 |
| 1956                | 49,8  | 56,0                                                       | 0,413               | 0,560                 | 0,514                 | 0,496 |
| 1957                | 50,4  | 57,1                                                       | 0,424               | 0,571                 | 0,521                 | 0,505 |
| 1958                | 51,1  | 58,2                                                       | 0,435               | 0,582                 | 0,532                 | 0,516 |
| 1959                | 51,7  | 59,2                                                       | 0,445               | 0,592                 | 0,543                 | 0,527 |
| 1960                | 52,4  | 60,3                                                       | 0,456               | 0,603                 | 0,553                 | 0,537 |
| 1961                | 52,4  | 60,9                                                       | 0,457               | 0,609                 | 0,562                 | 0,542 |
| 1962                | 52,4  | 61,5                                                       | 0,457               | 0,615                 | 0,567                 | 0,547 |
| 1963                | 52,5  | 62,1                                                       | 0,458               | 0,621                 | 0,564                 | 0,548 |
| 1964                | 52,5  | 62,7                                                       | 0,458               | 0,627                 | 0,565                 | 0,550 |
| 1965                | 52,5  | 63,3                                                       | 0,459               | 0,633                 | 0,564                 | 0,552 |
| 1966                | 52,6  | 63,9                                                       | 0,459               | 0,639                 | 0,571                 | 0,556 |

FONTES: IBGE: Censos Demográficos e Anuários Estatísticos. vários anos. Os dados intercensitários foram interpolados.

NOTA: Tabela extraída de ALBUQUERQUE (2004, p. 96).

Em relação à expectativa de vida, pode-se dizer que uma vida longa e sadia é condição essencial, embora insuficiente, ao bem-estar social. Nesse sentido o Brasil apresentou um rápido crescimento em relação ao período do Plano, de 49,8 anos em 1956 para 52,4 anos em 1962.

O IDH, como observado, apresentou uma grande evolução no período. Entre os anos de 1952 e 1956, o IDH apresentou um crescimento de 7,06%. No período correspondente ao Plano de Metas, o IDH cresceu o equivalente a 6,83%. E, no período posterior (1962 – 1966), apresentou um modesto crescimento, correspondente a 1,619%. Apesar do percentual de crescimento do IDH do período anterior ao plano ter sido superior (7,06%), o desempenho obtido durante o Plano de Metas foi superior, uma vez que o índice alcançou o nível médio de desenvolvimento.

O IDH, conforme já foi explicado no primeiro capítulo, é classificado nos seguintes níveis: muito baixo, até 0,400; baixo, de 0,401 a 0,500; médio-baixo, de 0,501 a 0,650; médio-alto, de 0,651 a 0,800; alto, de 0,801 a 0,900; e muito alto, acima



de 0,900. O PNUD classifica os dois primeiros níveis em IDH baixo, os dois seguintes em nível médio e os dois últimos, em nível alto (ALBUQUERQUE, 2004 p.22).

Em 1957, portanto, o Brasil ingressou no nível médio de desenvolvimento humano, com IDH de 0,505; comparável ao do Paquistão em 2000 (0,503). A tabela 24 ilustra melhor esta explicação.

TABELA 24 – BRASIL: A ESCALA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO: COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS (1943-1968)

| Anos<br>Selecionados | Brasil | IDH<br>Nível | Outros Países (2000) |         |           |
|----------------------|--------|--------------|----------------------|---------|-----------|
|                      |        |              | Congo                | Nigéria | Paquistão |
| 1943                 | 0.401  |              |                      |         |           |
| 1945                 | 0.411  |              |                      |         |           |
| 1946                 | 0.420  |              |                      |         |           |
| 1950                 | 0.443  |              |                      |         |           |
| 1951                 | 0.451  |              |                      |         |           |
| 1952                 | 0.461  | BAIXO        | (0.464)              |         |           |
| 1953                 | 0.469  |              |                      |         |           |
| 1954                 | 0.479  |              |                      | (0.483) |           |
| 1955                 | 0.489  |              |                      |         |           |
| 1956                 | 0.496  |              |                      |         |           |
| 1957                 | 0.505  |              |                      |         | (0.503)   |
| 1958                 | 0.516  |              |                      |         |           |
| 1959                 | 0.527  | MÉDIO-BAIXO  |                      |         |           |
| 1960                 | 0.537  |              |                      |         |           |
| 1964                 | 0.550  |              |                      |         |           |
| 1968                 | 0.565  |              |                      |         |           |

FONTE: PNUD 2002

NOTA: Tabela extraída de ALBUQUERQUE (2004, p. 96).

A trajetória de crescimento do Brasil se distribuiu de modo significativamente desigual, segundo os diversos estados. Os motivos, são relatados por ALBUQUERQUE:

Como fatores de dispersão, cabe relevar a variada base de recursos naturais e as diversificadas vocações econômicas decorrentes: os diversos níveis de desenvolvimento e suas implicações na dotação de infra-estruturas, na qualidade dos recursos humanos, no formato dos perfis produtivos; os diferenciados estímulos de mercado associados aos portos e estruturas variados da oferta e demanda por bens e serviços e aos diversos climas de negócios; e os distintos graus de liberdade das agências regionais e dos governos estaduais e municipais na promoção dos investimentos ( 2004, p. 25).

A tabela abaixo apresenta as taxas médias anuais de crescimento do PIB para 1950-1960, por regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

**TABELA 25 – BRASIL E REGIÕES: PRODUTO INTERNO BRUTO, PIB, 1950-1960 (PPC\$ de 2002)**

| Regiões       | Anos              |                    |
|---------------|-------------------|--------------------|
|               | 1950              | 1960               |
| Norte         | 1.634.819         | 4.331.358          |
| Nordeste      | 13.976.633        | 28.753.433         |
| Sudeste       | 62.549.667        | 122.095.601        |
| Sul           | 15.548.556        | 34.573.751         |
| Centro-Oeste  | 1.710.602         | 4.782.189          |
| <b>BRASIL</b> | <b>95.420.277</b> | <b>194.536.332</b> |

FONTE: IPEA

NOTA: Tabela extraída de ALBUQUERQUE (2004, p.98).

Observa-se através dos dados apresentados, uma forte expansão econômica das regiões entre 1950 e 1960. A região Norte apresentou um crescimento equivalente a 264,88%. A região Nordeste cresceu 205,73%. A região Sudeste, cresceu o equivalente a 95,20%. A região Sul obteve um crescimento de 222,36% e a região Centro-Oeste, cresceu o equivalente a 279,56%.

Apesar das elevadas taxas de crescimento apresentadas, verifica-se uma grande desigualdade na distribuição da renda nacional, caracterizando o país como subdesenvolvido.

Um exemplo desta desigualdade é o destaque da região Sudeste, que mesmo apresentando o menor crescimento em níveis percentuais (95,20%), seu PIB é o maior em termos absolutos no ano de 1960. Isso se deve em grande parte, pelo fato de existir uma grande concentração industrial no estado de São Paulo. Este estado, bem como, outras áreas mais industrializadas do país como Belo Horizonte e Rio de Janeiro, possuíam o maior mercado consumidor para os produtos fabricados. No final da década de 60, o Estado de São Paulo concentrava 58% do valor total da produção industrial do país (BAER, 1978).

Quanto ao IDH por regiões, a tabela 26 mostra como foi seu comportamento:

TABELA 26 - BRASIL E REGIÕES: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, IDH – 1950/1960

| Regiões       | Anos         |              |
|---------------|--------------|--------------|
|               | 1950         | 1960         |
| Norte         | 0,396        | 0,468        |
| Nordeste      | 0,295        | 0,369        |
| Sudeste       | 0,482        | 0,572        |
| Sul           | 0,492        | 0,574        |
| Centro-Oeste  | 0,389        | 0,476        |
| <b>BRASIL</b> | <b>0,418</b> | <b>0,503</b> |

FONTES: IBGE (Censos Demográficos) e Ipea (Ipcadata).

NOTA: Tabela extraída de ALBUQUERQUE (2004, p. 99).

Observa-se que as regiões com maiores índices foram a região sul e a sudeste, respectivamente, e a de menor índice, a região norte. A região centro-oeste também teve uma melhora significativa, pois, dos 0,389 alcançados em 1950, este índice aumentou para 0,476 em 1960, passando do nível muito baixo para baixo. O país num saldo geral, fecha a década de 60 no nível médio, representando um salto, pois, antes da implantação do PM, ele ainda apresentava um nível baixo de desenvolvimento humano.

Foi no contexto dessas diversas trajetórias de crescimento tanto do PIB, PIB per capita e IDH, que ocorreu durante e depois do Plano de Metas, significativa mudança de indicadores sociais de desempenho entre as regiões e os estados. Desta forma, verificou-se o preponderante papel que o plano de JK representou junto a organização e definição de estratégias que permitiram até um certo ponto, um melhor desenvolvimento econômico e social, objetivando o bem estar nacional.

## CONCLUSÃO

O crescimento industrial constituiu o núcleo das profundas transformações por que passou o Brasil no período do Plano de Metas (1956-1961), o qual, representou não apenas a ampliação da capacidade produtiva, mas também a implantação de novos ramos produtivos.

As funções do Estado na economia aumentaram consideravelmente. Como observou LESSA (1982), o setor público tornou-se proprietário e empresário das atividades de transporte marítimo, fluvial e ferroviário, de produção e refino de petróleo e combustíveis atômicos, entre outros.

Os resultados alcançados pelo Plano implicaram em novas características da dinâmica da economia brasileira, a qual passou a ser a industrialização pesada, centrada na expansão da produção de bens de capital e de bens intermediários.

As 30 metas distribuídas em cinco setores, apresentaram resultados bem satisfatórios em quase todos eles, alcançando um índice de execução geral equivalente a 65 e 70%. Dá-se aqui, destaque aos setores de transportes, energia e indústrias de base, os quais representaram maior desempenho em determinadas metas. Outro destaque é direcionado a construção de Brasília, que constituiu-se em um dos fatores de êxito do plano.

O Plano de Metas, no entanto, resultou em sérias dificuldades não previsíveis ou controláveis. No período de 1957-61 a inflação média alcançou a casa dos 30%, esta aceleração do processo inflacionário, foi devido ao fato do plano não ter definido em suas bases, quais seriam os mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos.

Na ausência de um sistema financeiro maduro capaz de captar as poupanças requeridas pelos investimentos propostos, a única alternativa foi à elevação da carga fiscal. Para atenuar o descontentamento popular, o governo manteve uma taxa de câmbio que favorecia as importações ao mesmo tempo que agravava a situação do Balanço de Pagamentos.

O Plano, de outra forma, realizou uma etapa importante da expansão do sistema econômico brasileiro. Eliminaram-se, portanto, pontos de estrangulamento da economia, promovendo um desenvolvimento acelerado e integrado ao setor industrial. Alguns resultados puderam ser comprovados através do comportamento de alguns indicadores como PIB e IDH.

No período de 57/61 o PIB cresceu a taxa média anual de 6,16%, contra 4,17% do quinquênio anterior. Em relação ao PIB *per capita*, o crescimento anual médio durante o plano foi de 4,31%, superando os singelos 2,08% do período anterior.

No período correspondente ao Plano de Metas, o IDH cresceu o equivalente a 6,83% fazendo com que o país saísse do nível baixo de desenvolvimento e atingisse o nível médio de desenvolvimento, alcançando o IDH de 0,542 em 1961.

Entretanto, os desequilíbrios regionais e sociais foram aprofundados, uma prova disto, foram os desempenhos destes mesmos indicadores por regiões.

Enquanto a região Norte do país possuía na década de 60 um PIB de 4.331.358, a região Sudeste apresentava um PIB muito superior de 122.095.601 (PPC\$ de 2002). Em relação ao IDH, a situação não era diferente. A disparidade era gritante. Enquanto a região Nordeste ainda na década de 60 não havia saído do nível muito baixo de desenvolvimento, a região Sul já encontrava-se no nível médio de desenvolvimento. Verifica-se, portanto que o plano deixou a desejar em alguns aspectos, principalmente no que diz respeito as regiões Norte e Nordeste, as quais não se desenvolveram no mesmo ritmo que o restante do país.

De maneira geral, o Plano de Metas representou um sucesso, pois tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, o país atingiu boa parte de seus objetivos. O Brasil abre a década dos anos 60 com um perfil industrial de economia madura. Criaram-se setores industriais novos e expandiram-se e modernizaram-se outros, nas áreas de transportes, energia, alimentação e indústria de base. Houve, portanto, um desenvolvimento acelerado em níveis de industrialização, bem como, integrado ao nível de elevação do bem estar social.

Desta forma, o ambicioso projeto de Juscelino Kubitschek que tinha como *slogan* “Cinquenta anos em cinco”, e que defendia a idéia de que através do

planejamento econômico e de investimentos públicos e privados em determinados setores da economia seria possível industrializar o país, a fim de superar o subdesenvolvimento e as desigualdades sociais, de uma maneira geral se concretizou.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. **A Questão Social no Brasil: Um Balanço do Século XX.** Estudos e Pesquisas nº 82. Rio de Janeiro: INAE, 2004. 112 p.

COSTA, J. G. da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira.** Rio de Janeiro: FGV, 1971. 569 p.

FARO, C. e SILVA, S. Q. A Década de 1950 e o Programa de Metas. In: CASTRO GOMES, A. de et al. **O Brasil de JK.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 10-50.

FROYEN, R. T. **Macroeconomia.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 635.

GALBRAITH, J. K. **O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1989. 289 p.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 316.

LAFER, C. O. Planejamento do Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961) In: LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975, p.185.

LESSA, C. **Quinze Anos de Política Econômica.** São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 173.

MIGLIOLI, J. **Introdução ao planejamento econômico.** São Paulo: Brasiliense, 1983. 87 p.

PALAZZO, J. T. **O Planejamento de Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro.** Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977. manuscrito datilografado.

PAULINI L.M. e BRAGA M. B. **A Nova Contabilidade Social.** São Paulo: Saraiva, 2001, p. 229-251.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 13 maio 2005.

ROSSETTI, J. P. **Política e Programação Econômicas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1981. 319 p.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p.415.



## REFERÊNCIAS CONSULTADAS

BAER, W. **A economia brasileira**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1996. 416 p.

CAMPOS, R. O. A Experiência Brasileira de Planejamento. In: CAMPOS, R. O. e SIMONSEN, M. H. **A Nova Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio. 1975. p. 47-88.

FURTADO, M. B. **Síntese da economia brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1984. 234 p.

GREMAUD, A. P.; SAES, F. A. M. de; TONETO JÚNIOR, R. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas. 1997. 247 p.

HOFFMAN, R. **Estatística para economistas**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1980, p. 275

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**: uma introdução às técnicas de planejamento e de elaboração de projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: APEC, 1975. 402 p.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969, p. 149-211.

LEOPOLDI, M. P. Crescendo em meio à Incerteza: a política econômica do governo JK ( 1956 – 60 ). In: CASTRO GOMES, A. de et al. **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 11-63.

ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com Desenvolvimento: 1956 – 1961. In: ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana. 1889 – 1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 171-195.

SERRA, J. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: BELUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, R. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 4. ed. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1998, p. 72-87.

TINBERGEN, J. **Planejamento Central**. São Paulo: Atlas, 1964. 138 p.

VASCONCELLOS, M. A. S. de; GREMAUD, A. P.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**: para cursos de economia e administração. São Paulo: Atlas. 1996. 293 p.