

## **BNDE e Banco do Brasil/CREAI: a evolução do sistema de financiamento de longo prazo no Brasil (1952-1964)**

**Victor Leonardo de Araújo (UFF)\***  
**Hildete Pereira de Melo (UFF)\*\***

### ***Resumo***

Este artigo tem como objetivo discutir a evolução do sistema de financiamento de longo prazo da economia brasileira no período 1952/64. Os relatórios do Banco do Brasil e do BNDE foram as informações utilizadas como fio condutor deste trabalho. Esta documentação mostra que a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) redefiniu a atuação do Banco do Brasil no médio prazo, o primeiro especializando-se no financiamento de longo prazo para os setores de bens de capital e o BB para o crédito de médio e curto prazo e capital de giro dos setores de bens de consumo. A evolução do sistema financeiro de longo prazo no ápice da industrialização por substituição de importações foi marcada pela preocupação constante das autoridades monetárias com a aceleração inflacionária: o BNDE foi criado sem recorrer às emissões, mas a economia brasileira não pôde prescindir imediatamente da velha forma de financiar as atividades econômicas, isto é da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do BB, que tinha sido a principal instituição responsável pelo financiamento industrial, continuou existindo e se expandindo no período.

**Palavras-chave:** financiamento de longo prazo, BNDE, Banco do Brasil/CREAI.

### ***Abstract***

This paper aims to discuss the evolution of the system for long term financing in the Brazilian economy between 1952/1964. The main source of dates is the annual reports of Bank of Brazil and BNDE. This paper shows that the creation of Economic National Development Bank (BNDE) redefined the Bank of Brazil's (BB) role in the medium term: the first one became specialized in long term finance to capital goods industry, and the second one specialized in short and medium term finance to traditional industries. The evolution of Brazilian system for long term financing in the import substitution was also marked by the monetary authorities' preoccupation with inflationary acceleration; hence, BNDE was created without appeal to monetary emissions. However, Brazilian economy could not do without the old ways of financing economy activities: the Agricultural and Industrial Credit Department (CREAI) of Bank of Brazil remained a very important institution and its role was expanded.

**Keywords:** long term financing, BNDE, Bank of Brazil/CREAI.

### **ARTIGO PARA SESSÕES ORDINÁRIAS**

#### **ÁREA TEMÁTICA: 2.3. ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

---

\* Doutor em Economia, professor Adjunto da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense. Endereço eletrônico: [victor\\_araujo@terra.com.br](mailto:victor_araujo@terra.com.br)

\*\* Doutora em Economia, professora associada da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense. Endereço eletrônico: [hildete@economia.uff.br](mailto:hildete@economia.uff.br)

## **1. Introdução**

A partir da descrição da evolução do sistema de financiamento de longo prazo no Brasil no período que vai de 1952 a 1964, este trabalho pretende mostrar duas coisas: (i) que a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) tende a redefinir, gradativamente, o papel da principal instituição financeira de então, o Banco do Brasil (BB): pouco a pouco, o BNDE assume o papel de financiador dos setores de infra-estrutura e de indústria pesada, ao passo que ao BB passa a caber o papel de financiar indústrias tradicionais, provendo-lhes essencialmente capital de giro; (ii) que a evolução do sistema de financiamento de longo prazo foi marcada pela preocupação de prover recursos sem provocar aceleração inflacionária. O período escolhido inicia-se em 1952, ano de criação do BNDE, e vai até 1964, marco na história do sistema financeiro brasileiro, quando foi criado o Banco Central do Brasil.

O artigo está estruturado em 5 seções. Além da presente introdução, a seção 2 discutirá a estrutura do sistema financeiro brasileiro quando da criação do BNDE, em 1952. A seção 3 fará um breve retrospecto a respeito da fundação do BNDE. A seção 4 mostrará que, a partir da criação do banco de desenvolvimento, o BB tem as suas funções redefinidas no que diz respeito ao financiamento da atividade econômica. A seção 5 fará as considerações finais.

## **2. O sistema financeiro nos anos 1940**

O formato institucional financeiro da economia brasileira no período de criação do BNDE era basicamente composto pelos bancos comerciais privados e pelo Banco do Brasil, que acumulava as funções de banco comercial e executor da política monetária. A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em 1945, coordenava as carteiras do Banco do Brasil (BB) e disciplinava o crédito por meio das instruções que baixava. O BB, por sua vez, como executor da política monetária, administrava as Carteiras de Redesconto (CARED) e a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), através das quais controlava as emissões e atuava como banco dos bancos, provendo-lhes liquidez, inclusive o socorro de última instância (Figueiredo Filho, 2005). Em tal formato institucional, os empréstimos do BB assumiam um importante papel na condução da política monetária:

*Sendo uma mistura de banco central e banco comercial, os empréstimos [do BB] eram [...] usados como importante – se não o mais importante – instrumento de política monetária. Como detentor das reservas voluntárias dos bancos comerciais, qualquer crédito contra o Banco do Brasil equivale à base monetária. Qualquer expansão (contração) de seus empréstimos*

*significa um automático aumento (decrécimo) nas reservas bancárias, e a conseqüente expansão dos meios de pagamento. (Sochaczewski, 1993: 61)*

De fato, segundo Malan et al (1980: 231), o BB exercia um duplo caráter no processo de expansão dos meios de pagamento. Enquanto agente financeiro do Governo, o BB exercia um papel passivo ao conceder crédito ao Tesouro e a outras entidades públicas e enquanto banco comercial, o BB exercia um papel ativo, na competição por depósitos e lucratividade elevada.

Não havia um banco central: as funções que tipicamente poderiam ser atribuídas a este último foram distribuídas entre a SUMOC e o BB. Os bancos comerciais, contudo, além de estarem sujeitos às instruções da SUMOC, também eram regulados por portarias do Ministério da Fazenda, por controles do Departamento de Câmbio do BB, ao controle fiscal do Ministério da Fazenda e à supervisão da Inspetoria de Bancos da SUMOC. Observa-se que havia certa dispersão na coordenação da política monetária com tantas agências relativamente independentes no formato institucional daqueles anos.

A SUMOC era composta por um Conselho formado: pelo Ministro da Fazenda, pelo Presidente do Banco do Brasil, pelo Diretor-Executivo da SUMOC, pelos Diretores da Carteira de Câmbio e da Carteira de Redescontos do BB. Este, por sua vez, tinha um elevado grau de autonomia no que dizia respeito à política de crédito, e, por indicar 3 dos 5 membros da SUMOC, praticamente determinava a condução da política monetária, a qual, pelo grau de independência do BB, nem sempre estava coordenada com a política fiscal.

Quanto à organização do sistema financeiro, havia os bancos comerciais privados e o Banco do Brasil. Enquanto bancos comerciais, a modalidade de crédito preponderante era o de curto prazo, essencialmente para prover o capital de giro das empresas. O financiamento de longo prazo era garantido pelo Banco do Brasil, que possuía a Carteira de Crédito Geral (CREGE) e a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), criada no ano de 1937<sup>1</sup> para atender “a uma das mais profundas, senão à maior necessidade com que se defrontavam os lavradores e industriais brasileiros” (Pacheco & Franco, 1979: 400), que era o financiamento de longo prazo. A CREAI é considerada pela literatura econômica como uma espécie de embrião do banco de desenvolvimento que seria criado no ano de 1952. .

---

<sup>1</sup> Lei nº 454 de 09 de julho de 1937, data à qual pode, portanto, ser atribuída a criação da CREAI.

As fontes de recursos da CREA seriam originárias da emissão de títulos de prazos diversos: curto, médio e longo. A assistência dada pela Carteira seria voltada para (p. 403): (a) aquisição de meios de produção, sementes, adubos e matérias-primas para fins industriais; (b) aquisição de gado destinado à criação e melhora de rebanhos; (c) custeio de entressafra; (d) aquisição de máquinas agrícolas ou de reprodutores; e (e) reforma ou aperfeiçoamento de maquinaria. Os empréstimos de prazo mais longo atenderiam os empreendimentos classificados nas duas últimas categorias – respectivamente, dois e três anos. “Não eram permitidos empréstimos para aquisição de imóveis ou instalação inicial de aparelhagem industrial” (p. 403).

Para assegurar a demanda pelos bônus emitidos pela Carteira, foram criados dispositivos legais que obrigavam os institutos de previdência a adquirirem aqueles bônus, em um percentual de 15% dos seus depósitos e fundos totais<sup>2</sup> (Silva, 2007: 9). Além disto, a CREA passou a contar também, a partir de 1939, com novas fontes de recursos, como o recolhimento, em caráter obrigatório, de: (i) 20% da massa de depósitos das Caixas Econômicas Federais e Estaduais; (ii) 20% dos fundos de reserva das companhias de capitalização; e (iii) 20% das reservas das companhias de seguro de qualquer natureza; entre outros<sup>3</sup> (Pacheco & Franco, 1979: 579).

É importante inserir a criação da CREA no contexto de uma resposta do governo brasileiro a uma demanda crescente por crédito dos diferentes segmentos de atividade econômica, em uma economia em expansão, nos marcos do processo de substituição de importações que caracterizou a fase inicial de desenvolvimento industrial brasileiro a partir dos anos 1930. A criação da CREA pode ser considerada um passo relevante por parte do governo Vargas em contribuir, do ponto de vista do financiamento, com o processo de diversificação da estrutura produtiva brasileira em curso a partir de então.

Notem que as idéias sobre as condições de financiamento do processo de desenvolvimento econômico levavam a criação de um sistema financeiro de longo prazo remontam aos anos 1940, como resultante da política econômica do Estado Novo.<sup>4</sup> Martins (1976) relaciona esta proposta como resposta à conjuntura econômica de avanço da industrialização, favorecida pelos diagnósticos econômicos preparados pelas

---

<sup>2</sup> De acordo com o Decreto-Lei 2.611, de 20/09/1940.

<sup>3</sup> Como as cauções feitas por particulares junto às empresas de concessões federais, estaduais e municipais (de serviços de água, luz, telefone, esgoto, força); e depósitos judiciais.

<sup>4</sup> A utilização de instituições financeiras para o desenvolvimento foi uma prática que se intensificou em vários países no pós-guerra (1945). Ver sobre o assunto Araújo (2007).

diversas missões norte-americanas,<sup>5</sup> que aqui haviam chegado depois de 1942 e propunham nas suas conclusões um banco de investimento. Estas missões de cooperação do governo dos EUA foram consequência dos Acordos de Washington de 1939, e selavam a cooperação entre o governo norte-americano e brasileiro a respeito do desenvolvimento econômico.

Com o retorno de Vargas à Presidência da República, em 1951, “retorna também a aspiração à industrialização acelerada como condição para o progresso social e a autonomia nacional” (Draibe, 1985: 180). A sua eleição coincidiu com um período de reorientação da política norte-americana para com os países subdesenvolvidos da América Latina. O governo Truman estava disposto a conceder um pacote de auxílio financeiro aos países da região. O Brasil, por sua vez, constatava que a sua infraestrutura produtiva estava sucateada desde o fim do conflito mundial, e o reaparelhamento era uma necessidade premente. Antes mesmo do final do governo Dutra, os futuros auxiliares do presidente eleito Getúlio Vargas, Horácio Lafer<sup>6</sup> (que viria a ocupar a pasta da Fazenda) e João Neves da Fontoura<sup>7</sup> (do Itamaraty), haviam iniciado gestões para a obtenção de ajuda financeira ao Banco Mundial e ao Eximbank norte-americano, e retornaram com a promessa de um programa de financiamento. Todos os diagnósticos apontavam a necessidade de identificar os pontos estratégicos que seriam objetos dos futuros empréstimos internacionais, o que culminou na instalação, em 19 de julho de 1951, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Esta missão será examinada como mais detalhes devido a sua importância no debate sobre as inovações que irão ser introduzidas na estrutura do sistema financeiro nacional nos anos vindouros. A CMBEU, assim, elaborou 41 projetos prioritários, essencialmente nas áreas de transporte e energia, cujos montantes são apresentados na Tabela 1 a seguir e que discriminam o montante dos financiamentos previstos:

---

<sup>5</sup> Missão Cooke, Missão Abbink e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

<sup>6</sup> Paulista e advogado, foi eleito deputado federal pela primeira vez em 1935, por SP. Industrial ligado ao grupo Klabin, Lafer passou a integrar o PSD no ano de 1945 (FGV, 2001). De acordo com Almeida (1982), Lafer era “um homem ligado à burguesia brasileira industrial, porém muito influenciado por idéias liberais”.

<sup>7</sup> João Neves da Fontoura era gaúcho. Advogado, foi eleito vice-presidente do estado do Rio Grande do Sul em chapa encabeçada por Getúlio Vargas em 1927. Passou a desempenhar missões diplomáticas na década de 1940 e dirigiu a embaixada brasileira em Portugal entre 1943 e 1945. Foi Ministro das Relações Exteriores do segundo governo Vargas, cargo no qual permaneceu até 1953.

**Tabela 1 – CMBEU: financiamentos aprovados**

Setores	Cr\$ mil	%	US\$ mil	%
Agricultura	-	-	23.000	5,9
Armazenagem	206.000	2,1	4.125	1,1
Energia Elétrica	1.997.000	20,0	129.746	33,1
Ferrovias	6.411.760	64,4	144.683	36,9
Indústrias básicas	180.000	1,8	16.860	4,3
Portos e navegação	1.160.342	11,6	66.957	17,1
Rodovias	-	-	6.661	1,7
Total	9.955.102	100,0	392.032	100,0

Fonte: Campos (1994: 162). Percentuais calculados pelos autores.

O acordo que conduziu à promessa de ajuda financeira por parte do Banco Mundial e do Eximbank exigia a mobilização de uma contrapartida em moeda nacional. O Banco Mundial exigia por parte do Brasil uma “disciplina macroeconômica” relativa à mobilização dos recursos, isto é estes deveriam ser obtidos por uma via não-inflacionária, particularmente sem recorrer às emissões monetárias que caracterizavam o financiamento do setor produtivo até então. O seguinte trecho do relatório final da CMBEU reflete este tipo de preocupação:

Parece óbvio que o lograr-se êxito em abrandar o ritmo de preços e amortecer o impacto de um programa de investimentos, tal como o da Comissão Mista, é coisa que depende muito mais de uma política geral monetária e fiscal orientada no sentido de ajustar a procura global de bens e serviços ao suprimento dos recursos reais dos países do que das dimensões e métodos de financiamento do programa de investimento. Consciente, entretanto, da possibilidade de que, dada a atmosfera expansiva vigente, mesmo um incremento diminuto no nível das inversões poderia ter repercussões inflacionárias múltiplas, procurou a Comissão Mista exercer grande cautela, esforçando-se por auxiliar na formulação de um **método não-inflacionário de levantamento de fundos**. (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 1956, p. 72, grifos nossos)

A preocupação com um “método não inflacionário de levantamento de fundos” nortearia toda a formatação do aparato de financiamento que seria concebida por ocasião da implementação dos projetos de investimento que estavam sendo elaborados pela Comissão.

A solução encontrada pelo governo Vargas ao problema da mobilização de recursos em cruzeiros foi a criação de um adicional de 15% sobre o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas que pagassem mais de dez mil cruzeiros, o que responderia pela maior parte dos recursos necessários. Além disto, o governo, através do Poder Executivo, ficaria autorizado a determinar, quando julgasse necessário, o recolhimento compulsório dos seguintes tipos de instituições e nos seguintes limites: (i) até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais; (ii) até 25%

das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização constituiriam a cada ano; (iii) até 3% da receita anual dos órgãos de previdência social.<sup>8</sup>

Tais recursos seriam devolvidos a partir do 6º ano, remunerados a uma taxa de 5% a.a., e cujo pagamento seria feito a partir da emissão das Obrigações do Reaparelhamento Econômico.

Já o problema da gestão dos recursos seria resolvido a partir da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Em 6 de fevereiro de 1952, o governo enviou ao Congresso o projeto de Lei 1.664, que criava o referido banco. A lei seria sancionada em 20 de junho de 1952, data oficial de fundação do BNDE.

### ***3. Surge o BNDE***

A literatura econômica concorda que a criação e o funcionamento do BNDE foi um passo decisivo no desenvolvimento do capitalismo brasileiro quer se analise pelo aporte de recursos financeiros ou pelo o papel de criação de uma burocracia moderna, apta para operar o desenvolvimento econômico. Claro que desde o Estado Novo, no final dos anos 1930, que o Estado vinha se capacitando como produtor de bens – Companhia Vale do Rio Doce (1942), Companhia Siderúrgica Nacional (1943), Companhia Nacional de Álcalis (1945), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945) e Fábrica Nacional de Motores (1945) – como também a partir da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1938, foi possível recrutar uma burocracia pública através de concursos públicos que assim não seria influenciada pelo clientelismo.<sup>9</sup>

Mas um dos aspectos para o sucesso dessas empresas estatais estava relacionado com o financiamento autônomo de suas atividades. Desde 1940 o governo federal tinha criado um imposto específico sobre o consumo de derivados de combustível e energia elétrica para ampliar a infra-estrutura de energia e a própria decisão de criar estas empresas também estavam no bojo desse esforço de modernização do Estado. É neste contexto que o segundo Governo Vargas propôs a criação de empresas e agências de fomento ao desenvolvimento tais como: Fundo Federal de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional de Eletrificação, Petrobras e do Fundo Federal de Reaparelhamento Econômico e o próprio BNDE. Estas ações eram complementadas pelos conselhos e

---

<sup>8</sup> Como consta da Lei 1.474, sancionada em 26 de novembro de 1951.

<sup>9</sup> Para uma maior discussão sobre as transformações ocorridas ao longo do período 1930-55, ver Mendonça (1990). Sobre o projeto de desenvolvimento do Estado Novo, ver Corsi (1999).

grupos executivos que procuravam aproximar os agentes públicos com os representantes dos setores produtivos alvo daquelas políticas. A pertinência destas ações ficou evidenciada na execução do Plano de Metas no governo Kubitschek, que teve no BNDE e no Conselho de Desenvolvimento seus agentes planejadores e executores.

Assim, proposto pelo poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional em 1952, o banco foi instalado com o propósito de elaborar projetos que seriam financiados em conjunto pelo governo brasileiro, através de recursos fiscais e por recursos externos provenientes das agências norte-americanas (Banco Mundial e Eximbank). O BNDE será o principal financiador e executor do Plano de Reparcelamento Econômico do segundo Governo Vargas, apresentado pelo Ministro da Fazenda Horácio Lafer.<sup>10</sup>

Consciente desse arranjo<sup>11</sup> o Ministro da Fazenda Horácio Lafer propõe um grupo de economistas favoráveis à participação norte-americana no desenvolvimento brasileiro para dirigir o banco: Eugênio Gudín (presidente), Ary Frederico Torres (superintendente), Roberto Campos (diretor econômico) e Glycon de Paiva (diretor técnico). Vargas, cômico da importância do banco no processo de desenvolvimento, nomeia para Presidente o engenheiro gaúcho Ary Frederico Torres e para o cargo de Superintendente, o industrial têxtil e proprietários de jornais, José Soares Maciel Filho, pessoa de sua confiança e, segundo Martins (1976: 400), contrário à aliança com capitais estrangeiros, e para diretores Roberto Campos e Glycon de Paiva, como havia sugerido o Ministro da Fazenda.

O BNDE era administrado pela Diretoria e o Conselho de Administração,<sup>12</sup> todos de livre nomeação do presidente da República. Os conselheiros tinham mandato de três anos, o diretor superintendente tinha mandato de cinco anos e, os diretores, de quatro. A diretoria decidia sobre as operações em análise, aprovação dos planos de investimento e contratos, e elaboração do orçamento. O presidente representava o banco externamente, mas quem decidia os assuntos internos era o diretor-superintendente, que na prática administrava o banco. Dias (1992) afirma que este estatuto foi aprovado desta forma, porque Horácio Lafer tinha a pretensão de acumular o Ministério da Fazenda

---

<sup>10</sup> Ver legislação anexa: Lei No 1.474 de 26 de novembro de 1951, do Fundo de Reparcelamento Econômico e Lei No 1628 de 20 de junho de 1952, da criação do BNDE.

<sup>11</sup> José Luiz Bulhões Pedreira em depoimento no Projeto Memória – 30 Anos do BNDES em 2 de abril de 1982 afirmou que na fase de montagem do banco este teve que superar a questão do financiamento externo: “primeiro problema foi que os financiamentos que se esperava do Eximbank e do Banco Mundial não se materializaram. ... De modo que foi necessário refazer o plano todo, pois faltava o custo em moeda estrangeira”.

<sup>12</sup> Os primeiros conselheiros nomeados por Vargas em 1952 foram: Paulo Quartim Barbosa, João Pedro Gouveia Vieira, Guilherme Arinos e Lucas Lopes.



com a Presidência do BNDE e, portanto precisava que um dos membros da diretoria administrasse o banco. Assim, o diretor-superintendente foi escolhido para ser o executivo do banco.

Neste primeiro organograma o banco tinha seis grandes departamentos: econômico, técnico, financeiro, jurídico, controle e administrativo. O Departamento Econômico fazia os estudos e pesquisas econômicas, definia os investimentos, o Departamento Técnico a análise dos projetos, sobretudo nos aspectos de engenharia e o departamento de Controle das Aplicações era responsável pela fiscalização dos projetos em curso. Esta estrutura administrativa permaneceu até 1958, quando as pressões das atividades do Plano de Metas forçaram uma mudança institucional para agilizar a análise dos projetos por grupos de trabalho.

#### ***4. O sistema de financiamento de longo prazo no Brasil pós-BNDE***

O debate sobre a formação de um sistema de financiamento do desenvolvimento brasileiro foi fortemente influenciado pela necessidade de obtenção de recursos considerados “não-inflacionários”, no sentido em que havia certo consenso, entre os economistas e técnicos da época,<sup>13</sup> que o Banco do Brasil, ao financiar, via Carteira de Redescontos, a expansão dos gastos governamentais com as necessidades impostas pelo desenvolvimento econômico brasileiro, gerava aceleração inflacionária. Havia um forte consenso, portanto, quanto à necessidade de financiar tais gastos sem recorrer às emissões inflacionárias. É neste contexto que o BNDE foi criado. Seus recursos, obtidos preponderantemente pela via fiscal, eram, assim, considerados não-inflacionários.

A condução da política fiscal, bem como o próprio formato de arrecadação da principal fonte de recursos do BNDE – o imposto de renda – impuseram ao Banco, na fase inicial que vai de 1952 a 1956, uma atuação bastante modesta.<sup>14</sup> O formato de

---

<sup>13</sup> Nos diagnósticos formulados pela tradição ortodoxa, tal relação é imediata, a partir dos resultados da Teoria Quantitativa da Moeda. Já nos diagnósticos formulados pela tradição heterodoxa brasileira, a relação entre moeda para preços existia, mas não era imediata. Segundo esta tradição, a inflação seria resultado de insuficiência de poupança frente à expansão do nível de investimento. Isto geraria um excesso de demanda, ratificado pela expansão de crédito por parte do Banco do Brasil ao Tesouro Nacional e ao setor privado. A inflação seria resultado deste excesso de demanda, o qual não ocorreria caso não houvesse expansão dos meios de pagamento.

<sup>14</sup> Também contribuiu para isto a ruptura das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, o que fez com que os recursos externos previstos para o Programa de Reparacionamento, não viessem na sua totalidade. Dois fatores são comumente apontados para explicar estes eventos. O primeiro foi a mudança da política externa dos EUA a partir da posse do presidente Dwight Eisenhower em 1953, ante à inexistência de qualquer “ameaça comunista” na América Latina. O segundo foi a virada nacionalista do governo Vargas. O resultado foi o final precipitado da CMBEU. Dos US\$ 300 milhões previstos inicialmente, só vieram US\$ 180 milhões. O BNDE, sem poder contar com a totalidade dos recursos em moeda estrangeira

arrecadação do imposto de renda, que representava a maior fatia estimada de recursos do banco, era feito de tal forma com tantos trâmites burocráticos que o repasse dos recursos não era feito no mesmo exercício, e muitas vezes parte significativa dos mesmos ficava retida no Tesouro:

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

A demora nos repasses provocava um quadro de insuficiência de recursos (expressa pela Tabela 2 abaixo), retardando a execução do Plano de Reparelhamento. Ademais, os recursos, quando eram repassados, eram erodidos pela inflação (BNDE, 1962: 95). A escassez de recursos, tanto internos como externos, levou o banco a ser mais seletivo na escolha dos projetos a financiar – priorizou, por isto, os setores de transporte e energia (BNDE, 1954: 33).

**Tabela 2 – Imposto de renda: adicional restituível X recolhimento ao BNDE – 1952-1956 Cr\$ milhões**

Ano	Valor do adicional restituível	Recolhimento ao BNDE	%
1952	1.408	370	26,28
1953	1.675	1.028	61,37
1954	2.201	633	28,76
1955	2.971	1.189	40,02
1956	3.743	-	-
1952/56 (Total)	11.998	3.220	26,84

Fonte: BNDE (1962: 96). Percentuais calculados pelos autores.

A dificuldade de mobilização de recursos externos e internos (no caso destes últimos, deveriam ser “não-inflacionários”) nos primeiros anos de funcionamento do Banco tornou necessária a criação de soluções alternativas. Do ponto de vista dos recursos internos, uma solução encontrada foi a criação dos chamados recursos vinculados, criados com base em taxas e impostos federais voltados para financiar setores específicos, cuja administração foi entregue ao BNDE, dentre os quais pode-se destacar (Prochnik, 1995): (i) o Fundo Federal de Eletrificação, criado pela Lei 2.308,

---

previstos nos seus primeiros anos, teve dificuldades em apoiar os projetos para os quais o banco havia sido criado. Os Acordos dos Excedentes Agrícolas, também chamados de Acordos do Trigo, suprimiram parte das necessidades de recursos externos. Trata-se de um acordo segundo o qual os EUA financiariam a compra pelo Brasil dos excedentes agrícolas norte-americanos, e os recursos equivalentes seriam convertidos em cruzeiros a taxa a ser acordada entre as partes. Até 1964 foram feitos 4 acordos. Os dois

de 31 de agosto de 1954, composto de 40% da arrecadação do Imposto Único sobre o Consumo de Energia Elétrica, mais 10% da taxa de despacho aduaneiro e do adicional de 4% sobre o Imposto sobre o consumo de energia elétrica, este último vigorando por mais 10 anos; (ii) o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, cujos recursos foram criados em 1945 arrecadados na forma de adicionais às tarifas ferroviárias, e que passaram a ser administrados pelo BNDE a partir de agosto de 1955, de acordo com o Decreto 37.686, de 02/08/55; (iii) o Fundo de Pavimentação, ao qual foi dada nova redação em 22 de dezembro de 1955, com a Lei 2.698. Aos cofres do BNDE seriam recolhidos 30% da receita da diferença entre o preço dos combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo fabricados no Brasil e o preço dos mesmos itens importados.

No que diz respeito aos recursos internos, o ano de 1956 seria o último previsto pela Lei 1.474 para serem arrecadados os adicionais do imposto de renda. Contudo, as dificuldades que o BNDE teve para mobilizar recursos – internos e externos – durante todo aquele período impossibilitaram a implementação do Programa de Reparelhamento tal como planejado inicialmente. O próprio processo inflacionário fez necessário que fossem revistos os orçamentos do referido Programa, revisando os seus custos para cima e, portanto, aumentando as necessidades de recursos. A previsão inicial de que os cinco anos que iriam de 1952 até 1956 seriam suficientes para cumprir os objetivos do Programa de Reparelhamento não se confirmou. À insuficiência de recursos para implementar este programa na sua totalidade soma-se ainda o fato de que o número de pedidos de financiamentos ao BNDE foi superior ao que inicialmente foi estimado, “atingindo níveis que não se poderia esperar fossem alcançados em tão curto período” (Brasil: 1956, 341). De fato, até o ano de 1956 os pedidos de financiamento ao BNDE totalizaram a cifra de 47,1 bilhões de cruzeiros, tendo sido aprovados 15,2 bilhões, ou 32% (BNDE, 1962: 57).

Abrir mão do adicional do imposto de renda e encerrar as atividades do BNDE significaria não só o não descumprimento de um Programa considerado essencial para o desenvolvimento econômico, mas também a redução das possibilidades de financiar investimentos essenciais à continuidade do processo de expansão econômica, comprometendo o desempenho de toda a economia. Ademais, o BNDE seria peça fundamental no financiamento do Plano de Metas, lançado em 1956, pelo Presidente Juscelino Kubitschek. Contudo, para que o BNDE pudesse servir à execução do Plano,

---

primeiros, firmados entre 1955 e 1956, totalizaram, segundo Viana (1981: 40-1), cerca de US\$ 179 milhões.

o seu mecanismo de captação de recursos deveria ser aperfeiçoado, pois este ter-se-ia mostrado

inadequado mesmo para o atendimento de um objetivo tão restrito como o do Programa de Reparelhamento da Comissão Mista, não poderia servir, como eficiência, a um plano tão amplo como aquele que foi proposto mais tarde pelo Governo do Presidente Kubitschek. (BNDE, 1962: 79)

Estes fatores levaram o governo a encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei nº 442, que visava prorrogar por mais 20 anos a arrecadação do adicional do imposto de renda. Este continuaria a representar a principal fonte de recursos do BNDE. A totalidade das receitas do Banco continuaria a ser obtida a partir do formato já utilizado no quinquênio anterior: empréstimos e depósitos compulsórios – e, portanto, poupança compulsória – sendo as demais modalidades consideradas “inoportunas ou inadequadas”, nas palavras do Deputado Baptista Ramos, relator do projeto de lei (BNDE, 1956: 16).

O projeto foi aprovado e virou a Lei 2.973, de 26 de novembro de 1956. O adicional do imposto de renda foi prorrogado por mais 10 anos, em vez dos 20 da proposta original.<sup>15</sup> A lei determinou ainda que o adicional passasse a ser diretamente transferido das estações arrecadadoras do Imposto de Renda ao Banco do Brasil, “à conta e ordem do BNDE” (BNDE, 1962: 96), de modo a agilizar o repasse de recursos ao Banco, superando a insuficiência de recursos de sua fase inicial. A partir daí, de fato o Banco pôde contar com uma quantia maior dos recursos oriundos do adicional do imposto de renda, mais próxima do valor do adicional restituível.

**Tabela 3 – Imposto de renda: adicional restituível X recolhimento ao BNDE – 1957-1963 Cr\$ milhões**

Ano	Valor do adicional restituível	Recolhimento ao BNDE	%
1957	4.479	3.197	71,38
1958	5.134	4.439	86,46
1959	7.094	6.518	91,88
1960	9.911	10.191	102,83
1961	14.085	19.695	139,83
1962	19.993	20.120	100,63
1963	28.808	29.715	103,14

Fonte: BNDE (1962: 96). Percentuais calculados pelos autores.

<sup>15</sup> O tempo de prorrogação do adicional ao imposto de renda foi uma das maiores polêmicas no Congresso Nacional. Por razões óbvias, havia a dificuldade em prorrogar um imposto que havia sido criado para financiar um reapearelhamento que não aconteceu.

Outras fontes de recursos ditos não-inflacionários também foram disponibilizadas para o Banco a partir da execução do Plano de Metas, como o Fundo Portuário Nacional, conforme a Lei 3.421, de 10 de julho de 1958, a partir de taxas que variavam entre 0,2% e 1% *ad valorem* e que incidiam sobre as mercadorias movimentadas nos portos (Prochnik, 1995).

Com relação às tentativas de dotar o BNDE de fontes estáveis de recursos, duas observações devem ser feitas. Em primeiro lugar, à medida que os novos fundos que alimentariam o Banco foram sendo criados (dada a percepção de que o imposto de renda era uma fonte instável e insuficiente), estes passaram a, paulatinamente, assumir papel mais importante do que o adicional do imposto de renda, conforme pode ser verificado nas tabelas 4 e 5 a seguir.

**Tabela 4 – Recursos mobilizados pelo BNDE segundo as principais fontes – 1952/1964, Cr\$ milhões correntes**

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Geração interna	21	13	58	244	137	879	1.687	2.732	4.581	8.867	13.353	18.886	34.959
Dotações e empréstimos no país	370	1.205	714	1.416	264	3.492	4.464	6.954	10.701	20.254	21.010	38.261	103.439
Cias de Seguro		177	81	227	264	295	25	436	510	559	890	1.046	2.591
Imposto de renda	370	1.028	633	1.189	0	3.197	4.439	6.518	10.191	19.695	20.120	29.715	47.181
Funai												7.500	53.667
Vinculados				421	1.911		7.632	13.717	14.355	17.643	15.479	24.094	29.152
Recursos externos*					1.377	1.758	1.983	2.965	3.125	3.611	1.888	10.799	7.350
Outros											8.600		
Total	391	1.218	772	2.081	3.689	6.129	15.766	26.368	32.762	50.375	60.330	92.040	174.900

\*Inclui os Acordos do Trigo. Não inclui os valores constantes da Tabela 5.1, por tratar-se de entendimentos estabelecidos diretamente entre o governo brasileiro e os organismos financiadores no exterior. O Banco apenas repassava os recursos, não os incluindo entre as suas disponibilidades financeiras (Viana, 1981: 41)

Fonte: Prochnik (1995)

**Tabela 5 – Recursos mobilizados pelo BNDE segundo as principais fontes (%) – 1952/1967**

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Geração interna	5,4	1,1	7,5	11,7	3,7	14,3	10,7	10,4	14,0	17,6	22,1	20,5	20,0
Dotações e empréstimos no país	94,6	98,9	92,5	68,0	7,2	57,0	28,3	26,4	32,7	40,2	34,8	41,6	59,1
Cias de Seguro		14,5	10,5	10,9	7,2	4,8	0,2	1,7	1,6	1,1	1,5	1,1	1,5
Imposto de renda	94,6	84,4	82,0	57,1	0,0	52,2	28,2	24,7	31,1	39,1	33,3	32,3	27,0
Vinculados				20,2	51,8	0,0	48,4	52,0	43,8	35,0	25,7	26,2	16,7
Recursos externos					37,3	28,7	12,6	11,2	9,5	7,2	3,1	11,7	4,2
Outros											14,3		
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Tabela 4. Percentuais calculados pelos autores.

As soluções, contudo, eram muito mais paliativas do que definitivas. O adicional ao imposto de renda, por exemplo, apesar de ter sido prorrogado, tinha prazo para ser extinto: o ano de 1966. Em 1963, antecipando-se às discussões quanto à necessidade de postergar a arrecadação daquele adicional, foi criado o Fundo Nacional de Investimentos (FUNAI), que teve vida curta e foi extinto em 1965, cuja base de arrecadação também era o imposto de renda. Outra solução, mais duradoura, só veio em 1966, quando foi criado o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), cuja arrecadação seria repassada ao Banco Central (criado em 1964), que constituiria, com aqueles recursos, uma reserva monetária, a qual poderia ser em parte repassada ao BNDE.

Pois a ausência de uma solução definitiva para alimentar o BNDE caracterizou os seus primeiros 15 anos de vida como instáveis do ponto de vista da variação real de recursos, o que se pode observar pela Tabela 6 abaixo.

**Tabela 6 – Recursos mobilizados pelo BNDE – 1952-1964**

Ano	Recursos do BNDE (Cr\$ milhões)	Variação % nominal	Variação % real*	Índice real (1952 = 100)
1952	391			100
1953	1.218	211,51	171,99	271,99
1954	772	(36,62)	(50,17)	135,53
1955	2.081	169,56	131,72	314,04
1956	3.689	77,27	47,85	464,31
1957	6.129	66,14	45,49	675,55
1958	15.766	157,24	127,58	1.537,44
1959	26.368	67,25	21,28	1.864,63
1960	32.762	24,25	(3,76)	1.794,54
1961	50.375	53,76	12,06	2.010,90
1962	60.330	19,76	(21,14)	1.585,79
1963	92.040	52,56	(12,23)	1.391,90
1964	174.900	90,03	(0,33)	1.387,33

\*Deflacionado pelo IGP-DI (Fonte: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)). Dados calculados por Araújo (2007) (inclusive os de variação nominal).

Fonte: Prochnik (1995)

Esta instabilidade está intimamente associada à insuficiência de recursos mobilizados pelo Banco, insuficiência esta que pode ser comprovada pelo fato de que, ao longo de sua primeira década de existência, em média menos de 50% dos pedidos de colaboração financeira tenham sido atendidos, conforme mostram os dados da Tabela 7 a seguir. Embora, de fato, parte dos pedidos de financiamento ao BNDE refira-se a projetos que, tipicamente, fogem do campo de atuação de um banco de

desenvolvimento, conforme consta do próprio relatório da Comissão de Finanças da Câmara que analisou o projeto de prorrogação dos adicionais, fato é que a maior parte dos pedidos teve de ser negada por insuficiência de recursos:

Há, por certo, entre os pedidos não atendidos, muitos que não farão jus à colaboração financeira do BNDE, já porque se referem a atividades excluídas do campo de atuação do estabelecimento, já porque não se revestirão dos requisitos de prioridade exigidos. De outra parte, muitas das solicitações devem ter tido seu curso retardado por culpa dos próprios interessados. É fora de dúvida, porém, que a maior parte dos pedidos não pôde ser considerada em decorrência da escassez dos recursos com que conta o BNDE para poder operar. (BNDE, 1956: 12)

Esta situação somente será revertida a partir do ano de 1964, fato este que se deve muito mais à queda brutal da demanda por recursos verificada desde 1962, do que à elevação do valor das aprovações. A Tabela 7 apresenta os valores anuais das colaborações pleiteadas e aprovadas.

**Tabela 7 – BNDE: Colaboração pleiteada X operações aprovadas, 1952 a 1964**

Período	Colaboração pleiteada Cr\$ bilhões (A)	Colaboração aprovada* (Cr\$ bilhões) (B)	% B/A
Até 1956	47,1	15,2	32,3
1957	32,2	8,4	26,1
1958	13,9	12,2	87,8
1959	34,3	10,0	29,2
1960	33,9	14,9	44,0
1961	37,0	25,4	68,6
1962	94,1	26,1	27,7
1963	65,1	43,7	67,1
1964	56,2	103,6	184,3

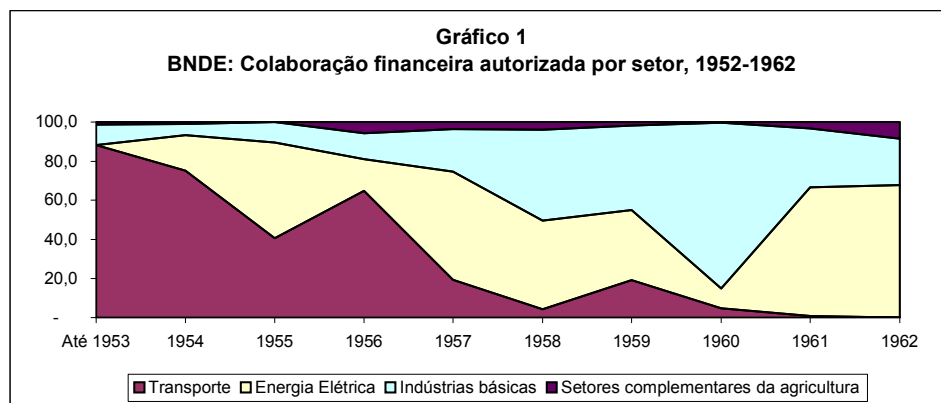
\*Inclui empréstimos reembolsáveis do tipo convencional; participação societária (em nome do BNDE ou do Tesouro); inversões diretas, controladas pelo Banco, de empresas de seguros e capitalização,<sup>16</sup> financiamentos autorizados mas ainda pendentes de contratação e financiamentos autorizados mas que não serão formalizados, “seja por desistência, seja por incapacidade do beneficiário para cumprir exigências que resguardassem os interesses do Banco” (BNDE, 1962: 59). Por isto é que os dados desta tabela não podem ser comparados aos “recursos mobilizados” que constam das Tabelas 4.4 e 4.6.

Fonte: BNDE, 1962 (para os dados até 1959) e 1967 (para os dados a partir de 1960). Percentual calculado por Araújo (2007)

Por fim, convém marcar que, do ponto de vista setorial, os setores mais beneficiados com os empréstimos do BNDE no período considerado foram de infraestrutura de transportes e energia elétrica, e indústrias básicas, conforme mostra o

<sup>16</sup> Conforme a Lei 2.973 de 26/11/56. O objetivo foi oferecer uma alternativa ao recolhimento compulsório de 25% do incremento das reservas técnicas das companhias seguradoras. (BNDE, 1962: 59).

Gráfico 1 abaixo. É possível identificar claramente um padrão de atuação setorial do Banco, conforme os três governos do período considerado. Do governo Vargas ao primeiro ano do governo JK os recursos do BNDE eram canalizados preponderantemente para os setores de transporte e energia. A partir da execução do Plano de Metas, os setores de indústrias básicas assumem, pouco a pouco, o espaço antes dedicado ao setor de infra-estrutura de transportes e de energia. Nos governos de Jânio Quadros e depois no de João Goulart o setor de energia volta a ser prioridade nos projetos do Banco.



É importante ressaltar que os setores atendidos pelo Banco durante o período considerado foram aqueles que, de fato, exigem requisitos mais elevados de capital e prazos maiores, envolvendo ainda maiores riscos, o que afasta o setor bancário tradicional do financiamento para estes segmentos da atividade econômica.

Em todo o período considerado até aqui, é fácil perceber que o BNDE foi alimentado por fundos fiscais, portanto, poupança compulsória. Este padrão norteou todas as modificações nas fontes de recursos do Banco.<sup>17</sup> Em particular no que diz respeito ao período que vai de 1952 a 1964, fica clara a opção pelo formato de poupança compulsória, por ser considerada uma forma de prover o financiamento de longo prazo da economia brasileira sem recorrer à inflação. Este argumento fica mais explícito na medida em que se observa a insuficiência de recursos que caracterizou o período aqui considerado. De fato, por que condenar o banco de desenvolvimento a uma situação de carência de recursos quando se tem à disposição uma alternativa “fácil” de financiamento representada pela emissão monetária? A resposta é que esta opção, evidentemente, foi previamente descartada, por ser considerada “inflacionária”.

<sup>17</sup> Para maiores detalhes, ver Prochnik (1995).



A primeira razão para isto é a própria insuficiência dos chamados recursos “não-inflacionários”. Dada esta insuficiência, não se poderia relegar a economia à estagnação, pura e simplesmente abrindo mão dos tais mecanismos de financiamento. Estes, por sua vez, continuaram a ser fartamente utilizadas pelo Banco do Brasil, através da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI),<sup>18</sup> que não só coexistiu com o BNDE, como se expandiu depois da criação deste último.

A Tabela 8 abaixo mostra a evolução dos recursos da CREAI a partir de 1952, em termos nominais e reais.

**Tabela 8 – CREAI – Evolução dos recursos – 1952-1954**

Ano	Cr\$ bilhões correntes	Variação % real	Índice real (1952 = 100)
1952	13,2		100,00
1953	16,4	8,48	108,48
1954	20,7	-0,77	107,64
1955	22,8	-5,32	101,92
1956	27,3	-0,13	101,78
1957	35,1	12,59	114,60
1958	49,7	25,27	143,56
1959	55,9	-18,44	117,09
1960	77,6	7,53	125,91
1961	114,8	7,81	135,74
1962	220,0	26,19	171,29
1963	338,4	-11,50	151,59
1964	614,5	-4,75	144,38

Fonte: Banco do Brasil, vários anos. Variação real e índice real calculados pelo IGP-DI, dados calculados pelos autores.

O crescimento da CREAI se deu preponderantemente pressionando a Carteira de Redescontos do BB, uma vez que a parcela de recursos próprios da CREAI sempre foi proporcionalmente bastante inferior, reduzindo-se ao longo dos 15 anos em questão. A

<sup>18</sup> Para prover o financiamento das atividades econômicas, o BB se utilizava da CREAI e também da Carteira de Crédito Geal (CREGE). A primeira, contudo, tinha objetivos mais explícitos de fornecer financiamento para as atividades econômicas do que a CREGE, a qual também fornecia financiamento aos Estados, Municípios, ao Tesouro e ao público de modo geral, de modo que o financiamento às atividades econômicas não era seu papel específico. Isto não deve diminuir, de modo algum, a importância desta Carteira enquanto instrumento para financiar as atividades econômicas. Contudo, pela própria natureza da CREGE, é razoável supor que, do ponto de vista do financiamento de longo prazo, seu papel era, de fato, diminuto. Infelizmente, não poderemos sair do campo das suposições, uma vez que os relatórios do BB não divulgavam, entre os empréstimos da CREGE para o setor industrial, qual fatia era destinada à aquisição, por exemplo, de máquinas e equipamentos, diferentemente do que ocorre com as estatísticas da CREAI, que eram mais detalhadas e que serão melhor discutidas ao longo da presente seção. Não será exagero, contudo, afirmar que os empréstimos da CREGE para os investimentos industriais fossem diminutos, dada a própria natureza curto-prazista dos empréstimos desta Carteira. Então para os propósitos deste trabalho seguiremos em nossa análise priorizando o papel da CREAI. Não negligenciamos, contudo, as estatísticas da CREGE, que aparecem no Anexo I, ao final deste trabalho.

Tabela 9 e o Gráfico 2 abaixo registram evolução dos recursos da CREAM entre 1951 e 1964, bem como a sua evolução. Os dados mostram uma evolução significativa do total de recursos da Carteira em termos absolutos, cada vez mais obtidos via Carteira de Redescontos.

Ou seja, o BNDE, enquanto canal de financiamento para a economia brasileira, apenas veio a se somar aos demais canais já existentes, sem substituir nenhum deles. Em particular, a criação do BNDE não significou a substituição da expansão monetária por fundos fiscais para financiar o desenvolvimento brasileiro.

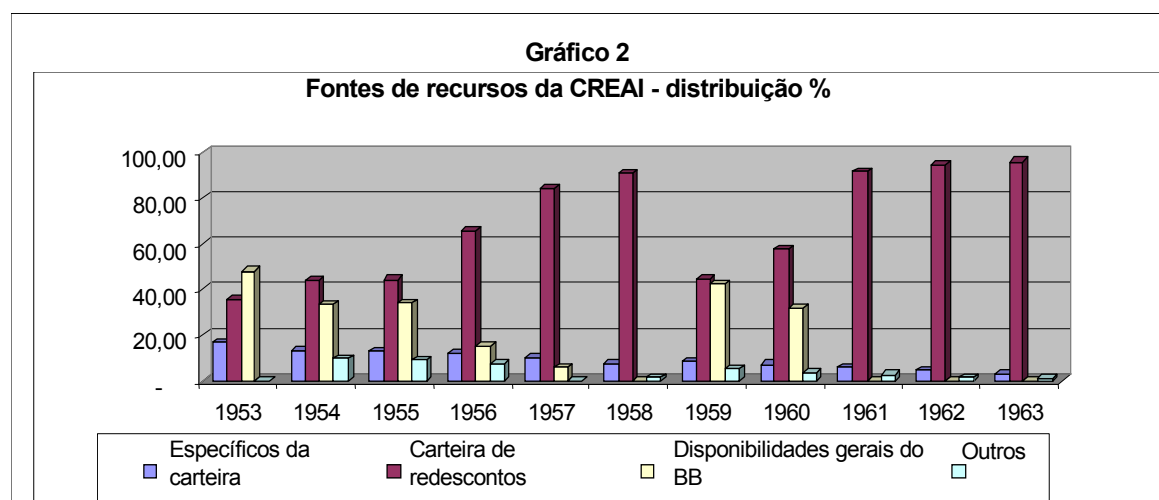
**Tabela 9 - Origem dos recursos da CREAM, 1953 a 1964 – em Cr\$ bilhões**

Recursos	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Específicos	2,2	2,3	2,7	2,7	2,9	3,3	3,6	4,3	4,4	5,5	6,5	9,5	10,3	11,2
Outras origens														
CARED**	1,1	4,8	5,8	9,1	10,1	17,9	30,2	45,4*	25,0	44,6	105,6	207,8	325,3	603,3
Outros	6,0	5,9	7,9	8,9	9,8	6,1	2,0	ND	26,5	24,8	2,7	2,7	2,8	
TOTAL	9,4	13,2	16,4	20,8	22,9	27,3	35,8	49,8	56,0	77,5	114,9	220,1	338,5	614,5

\*Inclui outras origens além da CARED

\*\*CARED = Carteira de Redescontos

Fonte: Banco do Brasil, vários anos.



Fonte: Tabela 10, dados elaborados pelos autores.

Por outro lado, também é verdade que a criação do BNDE veio a redefinir o papel dos demais mecanismos de financiamento existentes. Esta redefinição pode ser observada em três aspectos. O primeiro é o setorial: ao banco desenvolvimento caberá

cada vez mais o financiamento industrial, ao passo que o BB, por intermédio da CREA, caberá cada vez mais o financiamento agrícola, enfraquecendo cada vez mais o “I” da sigla. O segundo aspecto é o inter-setorial: mesmo dentro do setor industrial, fica cada vez mais claro o papel do BNDE enquanto provedor de financiamento para as indústrias pesadas, enquanto à CREA caberá o financiamento aos setores tradicionais da indústria. A Tabela 10 mostra claramente a redução da participação relativa dos setores como metalurgia e minerais não-metálicos, e o aumento do setor de produtos alimentares, na composição dos financiamentos da CREA. Por fim, após a criação do BNDE, os financiamentos da CREA ao setor industrial passam a ser majoritariamente voltados para custeio, reduzindo-se substancialmente os empréstimos para a aquisição de máquinas e equipamentos – que são os financiamentos tipicamente de longo prazo. As Tabelas 10, 11 e 12 a seguir mostram com maior clareza esta redefinição de papéis. De fato, se compararmos a evolução da composição dos empréstimos da CREA a partir do ano de criação do BNDE, pode-se perceber que, embora a participação relativa dos empréstimos ao setor industrial tenha caído substancialmente no ano de 1953, os anos seguintes foram marcados por certa estabilidade em termos de participação relativa. Ao final de 1964, os empréstimos ao setor industrial representavam apenas 18% do total de empréstimos da CREA, uma redução de 14 pontos percentuais quando comparado ao ano de 1952. Já o setor agrícola passa a receber 82% do total de empréstimos em 1967, contra 67% em 1952

**Tabela 10 – CREAM – Participação percentual dos empréstimos à indústria, por setor – 1951/65**

Tipo de indústria	1951	1952	1955	1960	1965
Indústrias extrativas	0,0	1,2	1,6	0,8	1,4
Indústrias de transformação	-	-	-	-	-
Minerais não-metálicos	8,6	6,4	3,0	1,5	1,2
Metalúrgicas	20,2	19,9	4,0	7,4	4,3
Mecânicas	0,1	0,5	0,9	1,9	1,8
Materiais elétricos e de comunicações	2,3	1,9	1,8	1,0	0,9
Construção e montagem de materiais de transporte	1,5	3,8	1,8	2,4	0,8
Madeira	0,5	1,2	1,1	1,2	1,8
Mobiliário	0,0	0,7	0,7	0,8	1,3
Papel/Papelão	1,2	1,3	1,2	1,5	1,2
Borracha	0,0	0,7	0,7	0,7	0,5
Couros, peles, similares	1,0	1,2	1,8	1,9	1,4
Química/Farmacêutica	4,4	6,3	6,0	9,3	6,8
Têxtil	20,4	21,4	14,8	24,8	18,3
Vestuário, calçados	0,4	0,3	1,0	1,3	3,0
Produtos alimentares	20,2	20,6	51,5	35,5	42,6
Bebidas	0,5	1,4	2,2	2,0	0,9
Fumos	0,5	0,7	2,3	1,9	0,9
Editoriais/gráfica	0,4	2,2	0,5	0,4	0,2
Outras	17,9	(0,8)	0,7	0,7	0,2
Construção civil	0,1	0,5	0,2	0,0	-
Prestação de serviços industriais	2,6	2,4	2,1	8,4	9,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco do Brasil (vários anos). Dados elaborados pelo autor.

**Tabela 11 – CREAM – Créditos concedidos por setor, 1952 a 1967**

Tabela II — CREA — Créditos concedidos por setor, 1952 a 1964										
Ano	Rural		Industrial						Total	
			Custeio		Máquinas/ Equipamentos		Total			
	Cr\$ bi	%	Cr\$ bi	%	Cr\$ bi	%	Cr\$ bi	%	Cr\$ bi	%
1952	8,8	67,2	1,4	10,7	2,9	22,1	4,3	32,8	13,1	100,0
1953	9,7	78,9	1,4	11,4	1,2	9,8	2,6	21,1	12,3	100,0
1954	13,3	81,6	2,0	12,3	1,0	6,1	3,0	18,4	16,3	100,0
1955	13,2	79,0	2,8	16,8	0,7	4,2	3,5	21,0	16,7	100,0
1956	18,3	80,6	3,5	15,4	0,9	4,0	4,4	19,4	22,7	100,0
1957	23,5	76,8	5,3	17,3	1,8	5,9	7,1	23,2	30,6	100,0
1958	26,7	80,4	5,2	15,7	1,3	3,9	6,5	19,6	33,2	100,0
1959	39,2	83,9	6,7	14,3	0,8	1,7	7,5	16,1	46,7	100,0
1960	56,4	84,1	9,9	14,8	0,8	1,2	10,7	15,9	67,1	100,0
1961	77,1	80,3	17,8	18,5	1,1	1,1	18,9	19,7	96,0	100,0
1962	160,2	82,2	31,2	16,0	3,5	1,8	34,7	17,8	194,9	100,0
1963	230,4	80,9	45,3	15,9	9,2	3,2	54,5	19,1	284,9	100,0
1964	545,4	82,0	91,3	13,7	28,7	4,3	120,0	18,0	665,4	100,0

Fonte: Banco do Brasil (vários anos).

Já os dados da Tabela 12 abaixo são ainda mais dramáticos quanto à perda de importância relativa dos empréstimos da CREAM para a aquisição de máquinas e equipamentos no setor industrial. Para os 15 anos considerados, o total de empréstimos da CREAM cresceu, em termos reais, pouco mais de 61%. Os empréstimos para a

indústria caíram quase 20%, queda esta explicada pela redução dos empréstimos para financiamento de investimento industrial. De fato, em termos reais, o volume de empréstimos da CREA para a aquisição de máquinas e equipamentos em 1967 correspondia a somente 26% do valor referente a 1952. Já os empréstimos para custeio no setor industrial e o total dos empréstimos para a agricultura dobraram em termos reais.

**Tabela 12: CREA: Créditos concedidos por setor, 1952 a 1967**  
**Índice de variação real (1952 = 100)**

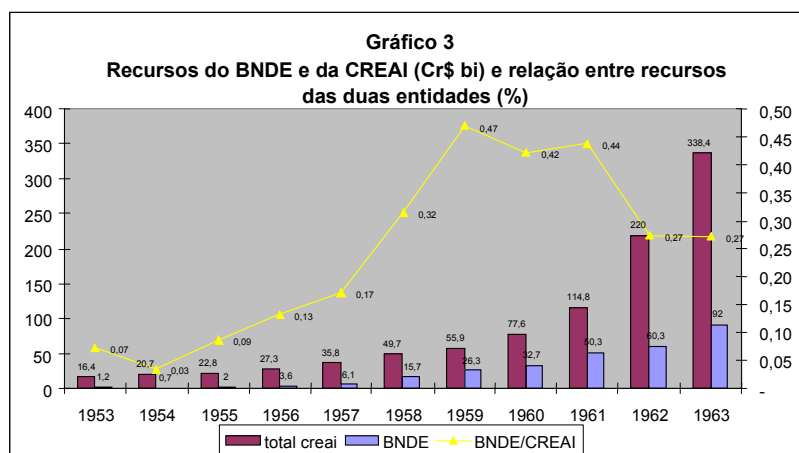
Ano	Rural	Industrial			Total
		Custeio	Máquinas Equipamentos	Total	
1952	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1953	96,24	87,31	36,13	52,79	81,98
1954	103,74	98,06	23,67	47,89	85,41
1955	88,51	118,01	14,24	48,03	75,22
1956	102,34	123,03	15,27	50,36	85,28
1957	115,09	163,15	26,75	71,16	100,67
1958	115,69	141,62	17,09	57,64	96,63
1959	123,17	132,32	7,63	48,23	98,57
1960	137,26	151,45	5,91	53,29	109,70
1961	136,75	198,45	5,92	68,60	114,38
1962	187,10	229,04	12,40	82,94	152,91
1963	154,81	191,33	18,76	74,94	128,60
1964	192,22	202,26	30,69	86,55	157,54

Fonte: Tabela 12, dados calculados pelo autor.

O Gráfico 5 a seguir compara a evolução dos papéis do BNDE e da CREA a partir da comparação dos recursos totais de cada instituição. Quando da criação do BNDE, o volume total de recursos mobilizados e entregues ao novo Banco era inferior a 10% dos recursos da CREA. De fato, os primeiros anos de atuação do Banco de Desenvolvimento foram marcados por escassez de recursos, problema este que somente foi amenizado a partir do período correspondente ao Plano de Metas. De fato, a partir do ano de 1956 a relação entre recursos do BNDE e da CREA cresceu mais fortemente.

Isto não quer dizer, contudo, que a CREA tenha tido participação diminuta na execução do Plano de Metas. Durante o quinquênio JK esta Carteira elevou em termos reais os seus empréstimos totais, de acordo com a Tabela 12 mostrada anteriormente. Para os investimentos industriais, a CREA mostrou-se um importante instrumento, tendo elevado, no ano de 1957, o valor real dos seus empréstimos em mais de 10 pontos percentuais. Embora a CREA jamais tenha recuperado em termos reais o mesmo volume de empréstimos para máquinas e equipamentos do ano de 1952 – até em decorrência da redefinição de papéis das instituições oficiais de fomento, discutida

anteriormente – é inegável que o Plano de Metas não pôde prescindir da CREAI para a sua execução.



Fonte: BNDE (vários anos) e Banco do Brasil (vários anos). Dados calculados pelos autores.

O triênio 1962/64 foi outro período no qual os empréstimos da CREAI para a aquisição de máquinas e equipamentos no setor industrial se elevaram substancialmente. No mesmo triênio, os recursos do BNDE, em termos reais, encolheram. Até o ano de 1964 ainda não havia sido encontrada uma solução definitiva para o problema de mobilização de recursos para o Banco, o que somente ocorrerá a partir do ano de 1974, quando forem criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e estes entregues para a administração do banco.<sup>19</sup>

É possível identificar, ao longo do período considerado, uma clara redefinição do papel das instituições destinadas a financiar o setor produtivo brasileiro. Pouco a pouco, CREAI especializa-se no financiamento agrícola e no capital de giro para a indústria, ou ainda para o financiamento de investimentos nos setores industriais tradicionais, ao passo que o BNDE passa a ser a principal instituição financeira voltada para o crédito de longo prazo para a modernização do setor industrial. A redefinição dos papéis se completa durante o período de 1964/1967. Em 1964 é criado o Banco Central, que absorve a Carteira de Redescontos do BB, e em 1967 é feita a reforma financeira, que criará os bancos de investimento privados e impulsionará o mercado de capitais brasileiro.

<sup>19</sup> Por fim, a Constituição de 1988 criará o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Já no que diz respeito ao formato de obtenção de recursos para alimentar as instituições voltadas ao financiamento da produção, pudemos perceber que, ao longo de toda a década de 1950 e metade da década de 1960 a economia brasileira não pôde prescindir da CREAM. E, uma vez que a maior parte dos recursos desta Carteira era proveniente da Carteira de Redescontos do BB – leia-se emissões monetárias – a economia brasileira não pôde prescindir das emissões para financiar o seu desenvolvimento, não obstante a tentativa de substituir tal mecanismo pelos ditos recursos não-inflacionários. A pressão da CREAM sobre a Carteira de Redescontos pode ser percebida pela Tabela 14 a seguir.

Isto significa que a tentativa foi frustrada? Aachamos que não. De fato, se não tivessem sido criados os fundos fiscais que alimentariam o BNDE, a pressão sobre a Carteira de Redescontos – e, portanto, sobre as emissões – teria sido ainda maior. Um economista monetarista poderia, então, afirmar que se na ausência dos fundos criados para financiar o BNDE, os mesmos financiamentos teriam sido feitos via Carteira de Redescontos, ampliando o volume de meios de pagamento e causando impacto ainda maior sobre a já elevada inflação. Já um economista de tradição heterodoxa de então argumentaria que, na ausência dos tais fundos, os financiamentos do BNDE seriam feitos tendo como contrapartida um volume menor de poupança, recorrendo-se a um volume maior de crédito bancário e, portanto, de emissões. Ou seja, qualquer que seja o ponto de vista do debate das décadas de 1950 e 1960, a ausência dos mecanismos criados para prover o BNDE de recursos teria custado, como contrapartida, um aumento do volume de meios de pagamento e, portanto, mais inflação.

**Tabela 13**  
**Empréstimos da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil – 1952 a 1962<sup>20</sup>**

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
BB	7.143	10.169	21.885	18.265	28.721	44.952	62.982	39.032	77.234	171.704	346.579
CREAM	4.821	5.815	9.151	10.116	17.922	30.210	43.439	25.016	44.685	105.665	280.071
Tít. Redescont.	1.426	3.501	7.933	3.527	6.183	10.132	14.993	13.376	27.437	36.392	63.644
Idem, dec. 29536	896	853	301	122	116	110	50	640	5.112	26.609	2.864
Outros			4.500	4.500	4.500	4.500	4.500			3.038	
Outros bancos	4.050	4.215	4.658	5.999	7.091	6.925	12.571	8.758	23.424	33.404	52.519
Tít. Redescont.	3.535	4.151	4.039	4.756	5.873	5.444	11.072	6.348	9.959	18.430	30.614
Idem, dec. 29536	515	64	619	1.243	1.218	1.481	1.499	2.394	13.417	14.842	20.949
Outros								16	48	132	956
TOTAL	11.193	14.384	26.543	24.264	35.812	51.877	75.553	47.790	100.658	205.108	399.098

Fonte: Banco do Brasil, vários anos.

<sup>20</sup> Para o ano de 1963, o relatório do BB deixou de publicar as estatísticas da Carteira de Redescontos neste formato. A partir de 1964, esta Carteira passa a ser administrada pelo recém criado Banco Central,

**Tabela 14**  
**Carteira de Redescontos e BNDE: recursos mobilizados entre 1952 e 1962**  
**(Cr\$ milhões)**

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
CARED	11.193	14.384	26.543	24.264	35.812	51.877	75.553	47.790	100.658	205.108	399.098
BNDE	391	1.218	772	2.081	3.689	6.129	15.766	26.368	32.762	50.375	30.330
BNDE/CARED (%)	3,49	8,47	2,91	8,58	10,30	11,81	20,87	55,17	32,55	24,56	7,60

Fonte: Prochnik (1995) e Banco do Brasil (vários anos). A última linha foi calculada pelo autor.

### **5. Considerações finais**

Dado o que foi exposto ao longo deste trabalho, é possível perceber que a criação do BNDE levou a uma redefinição dos papéis da principal instituição financeira existente até então, o Banco do Brasil. De fato, uma vez que o BNDE foi criado especificamente para dar apoio financeiro aos setores considerados prioritários na estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro, seria natural a sua especialização nos setores eleitos para aquela estratégia – infra-estrutura e indústrias básicas. Ao BB, ou mais especificamente a sua CREAM, coube o financiamento dos setores ditos tradicionais. O perfil dos empréstimos de cada instituição também fica bem definido: o BNDE fica com os de longo prazo, e o BB com os de curto e médio prazos. Tal modificação certamente guarda relação com o formato de captação de recursos de cada instituição. Os recursos do BNDE, preponderantemente fiscais, eram mais adequados a empréstimos de longo prazo, diferentemente da CREAM, cujos recursos eram obtidos via Carteira de Redescontos.

O formato de obtenção de recursos de cada instituição também marcará a intensidade de participação de cada instituição na economia brasileira. A CREAM tinha maior facilidade de expansão justamente pela natureza de seus recursos: a emissão monetária. Já a capacidade de expansão do BNDE estava limitada à própria capacidade de arrecadação fiscal do Estado brasileiro, bem como às nuances políticas que determinam o repasse de tais recursos do Tesouro para o Banco. A enorme capacidade criativa da tecnocracia brasileira, contudo, conseguiu mobilizar recursos “não-inflacionários”, de modo que o BNDE, apesar das dificuldades iniciais, conseguiu apoiar exitosamente os setores de infra-estrutura e indústria de base, para os quais foi criado.

---

que persistiu, em seus relatórios, em deixar de publicar os dados da Carteira neste formato. Assim, foi impossível dar continuidade à série.



Por fim, é importante ressaltar a preocupação da tecnocracia brasileira quanto à natureza “não-inflacionária” dos recursos mobilizados para o BNDE. Tal preocupação foi, certamente, responsável pela limitação da atuação do Banco em sua primeira década de existência. Embora o BNDE tivesse sido criado com a preocupação de prover financiamento de longo prazo sem recorrer às emissões, a economia brasileira não pôde prescindir imediatamente da velha forma de financiar as atividades econômicas. De fato, a CREA, a principal instituição responsável pelo financiamento industrial e que obtinha a maior parte dos seus recursos junto à Carteira de Redescontos do BB, continuou existindo e se expandindo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, V. L. (2007), *Revisitando o desenvolvimentismo brasileiro: o BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964*, Tese de Doutorado, Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense.
- ALMEIDA, R. (1982) *Projeto Memória, 1ª fase*. Transcrição do áudio de 28/04/82. BNDES: Rio de Janeiro.
- BANCO DO BRASIL S.A. (VÁRIOS ANOS) *Relatório Apresentado à Assembléia Geral Ordinária dos Acionistas*, Editora Jornal do Commercio, Rio de Janeiro.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (BNDE) (VÁRIOS ANOS) *Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*. Rio de Janeiro.
- BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1956) *Anais da Câmara dos Deputados*, 24/09/56.
- CAMPOS, R. (1994) *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1956). *Efeitos Econômicos e Financeiros do Programa*, em O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, Rio de Janeiro, Ed. Observador, nº 240/241, fev/mar de 1956.
- CORSI, F. L. (1999) *O projeto de desenvolvimento de Vargas, a Missão Oswaldo Aranha e os rumos da economia brasileira*, em História Econômica e História de Empresas, vol. 2, nº1.
- DRAIBE, S. (1985) *Rumos e metamorfoses – um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (2001). *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 5v
- FIGUEIREDO FILHO, J. S. (2005) *Políticas Monetária, Cambial e Bancária no Brasil sob a gestão do Conselho da SUMOC, de 1945 a 1955*. Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade Federal Fluminense: Niterói.
- LOPES, L. (1982) *Projeto Memória, 1ª fase*. Transcrição do áudio nº 10, de 08/03/82. BNDES: Rio de Janeiro.
- MALAN, P., BONELLI, R., ABREU, M. de P. & PEREIRA, J. E. de C. (1980) *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- MENDONÇA, S. R. (1990) *As bases do desenvolvimento dependente: da industrialização restringida à internacionalização*, em: LINHARES, M. Y. (Org) *História Geral do Brasil*, Rio de Janeiro: Campus.
- PACHECO, C. & FRANCO, A. A. M. (1979) *História do Banco do Brasil: História financeira do Brasil desde 1808 até 1951*. s.l.; s.n. vol. IV.
- PROCHNIK, M. (1995) *Fontes de recursos do BNDES*. <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev408.pdf> acessado em 10/03/08
- SILVA, M. S. (2007) *Financiamento público do investimento privado: regulação bancária, funding, operacionalização e desempenho da CREA-BB*. Anais do VII Congresso Brasileiro de História Econômica e 8ª Conferência Internacional de História de Empresas.

SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil – 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.

VIANA, A. L. A. (1981). *O BNDE e a industrialização brasileira*. Dissertação de Mestrado, Unicamp, Campinas.

VIANNA, S. B. (1992) *Política econômica externa e industrialização: 1946-1951*, em ABREU, M. de P. A ordem do progresso, cem anos de política econômica republicana – 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus.