Instrução 113 da SUMOC e a Internacionalização do Capitalismo Brasileiro

Fábio Antonio de Campos
Professor do Instituto de Economia da Unicamp (IE-Unicamp)

Resumo
Tendo como referência os padrões de desenvolvimento capitalista brasileiro nos anos 1950, nosso objetivo será mostrar o regime disciplinar ao investimento direto estrangeiro (IDE) que originou a Instrução 113 da SUMOC. O eixo analítico se alicerça pelas principais linhas de continuidade e inflexão intrínsecas à lógica interna dos instrumentos regulatórios ao capital internacional nessa fase. Tal pesquisa foi resultado da investigação de leis, decretos-lei, decretos e medidas cambiais em geral que constituem o marco institucional do período. Nossa conclusão foi que embora existam continuidades entre Kubistchek e Vargas no que diz respeito às condições para importação de bens de capital sem cobertura cambial na forma de IDE, os critérios de seleção e essencialidade marcam uma ruptura fundamental nas distintas formas de associação com o capital internacional entre os dois governos.

Palavras-chave
Desenvolvimento econômico, política cambial, investimento direto estrangeiro, Instrução 113.

Abstract
With reference to the standards of Brazilian capitalist development in the 1950s, our objective is to show the disciplinary system to foreign direct investment (FDI) that originated the Instruction 113 of the SUMOC. The analytical axis is based in the main lines of continuity and in the inherent inflexion to the internal logic of regulatory instruments to international capital at this stage. Such study was the result of research of laws, decrees, orders and exchange actions which are generally the institutional framework of the period. Our conclusion was that although there are continuities between Vargas and Kubitschek regarding to the conditions for imported capital goods without exchange cover in the form of FDI, the selection criteria and essentiality mark a fundamental break in the distinct forms of association with the international capital between the two governments.

Keywords
Economic development, exchange rate policy, direct foreign investment, Instruction 113.

JEL
F23; N46; N66

1. Introdução

Nos tempos atuais, em que ressurgem certas narrativas "desenvolvimentistas", torna-se interessante revisitar certos períodos da história econômica, com intuito de revelar dilemas clássicos da economia brasileira. Nos anos 1950, um em especial se constituiu na articulação do Estado brasileiro com o investimento externo por meio de políticas cambiais específicas. Aliás, em alguns momentos de nossa história tais instrumentos tornaram-se verdadeiros símbolos de opções, modelos ou supostos padrões de desenvolvimento seguidos por certos governos. É o caso, por exemplo, da Instrução nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) editada no dia 17 de janeiro de 1955. A despeito da 113 ser oriunda do breve Governo Café Filho após a trágica morte de Vargas em 1954, ela serviu de ampla utilização no Governo Kubitschek para viabilizar o ingresso de capital internacional sem cobertura cambial durante o Plano de Metas, tornando-se uma espécie de divisor de águas na historiografia sobre as possíveis descontinuidades entre o padrão de desenvolvimento varguista *vis-à-vis* de Juscelino.

A pretensa política nacional-desenvolvimentista do segundo Governo Vargas alicerçada no questionamento das remessas de lucro de filiais estrangeiras no país, no complexo sistema de seleção de divisas para viabilizar a implantação da indústria pesada, e pela criação do BNDE e da Petrobrás, além do projeto da Eletrobrás, levou alguns autores como Almeida (1986), Moura (1960), Furtado (1964), Cardoso (1978), Oliveira (1984), Ianni (1986), Sodré (1997), Campos (1994) e Lima Filho (1993) a defenderem uma ruptura em 1954 com a subida ao poder de Café Filho e depois Kubistchek. Outros reconheceram o contraste do Governo Café Filho com seu antecessor, mas estabeleceram uma continuidade entre Vargas e Juscelino, sobretudo, em função da política econômica lastreada na indústria, nos grupos executivos setoriais, pela política externa associada aos EUA e o apoio aos investimentos externos privados. Dentre esses autores, destacamos: Prado Jr. (1999), Cardoso (1977), Weffort (1977), D' Araújo (1982), Lessa e Fiori (1983), Vianna (1987), Pinho Neto (1990) e Bastos (2001).

Dessas preposições mais amplas sobre os diferentes padrões de desenvolvimento nos anos 1950 é possível definir certas descontinuidades no regime disciplinar ao investimento direto estrangeiro (IDE), tendo como eixo de análise a Instrução 113 da SUMOC. Certas abordagens investigaram o processo institucional que culminou na criação da Instrução 113 e seus impactos na economia brasileira, sobretudo, ao tratarem das mudanças da política cambial de Vargas (DL 30.363/52; Lei do Mercado Livre de 1953; Instrução nº 70 da SUMOC de 1953); seus projetos de associação entre empresa estatal e estrangeira dentro de certos esquemas de financiamento; a criação da Comissão de Investimentos e Financiamentos

Estrangeiros Registráveis – CIFER em 1954; e, a internalização completa da Instrução 113 no governo de Juscelino pela Lei de Tarifas de 1957 (regulamentada pelo Decreto nº 42.820/1957). Por meio da análise da Instrução 113, o trabalho de Graeff (1981) fez uma ampla investigação entre todos estes instrumentos mostrando as idas e vindas no marco institucional de controle ao capital internacional. Para o autor, a despeito do Governo Vargas denotar um certo verniz nacionalista em confronto com o suposto "entreguismo" de Kubistchek, se sobrepôs entre eles uma continuidade. Na mesma direção, em trabalhos recentes como o de Caputo (2007) e de Caputo e Melo (2009), onde expuseram empiricamente os efeitos para o Plano de Metas da Instrução 113 via importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial na forma de IDE, novamente se investigou as principais mudanças do regime institucional ao capital internacional. Convergindo com Graeff, essa interpretação assumiu que as inflexões entre o tipo de associação aos investimentos estrangeiros de Kubistchek e o modelo de desenvolvimento varguista se relativizam diante de uma continuidade maior no que diz respeito aos meios de atração de IDE, em especial o ingresso sem cobertura cambial, mesmo assumindo as diferenças entre os dois governos no critério de seleção.

Diante dessas qualificações que revelam o caráter controverso a tal marco da política cambial, temos por objetivo reconstruir o conjunto disciplinar ao IDE nos anos 1950 que culminou na Instrução 113, recuperando as principais linhas de continuidade e inflexão intrínsecas à lógica interna dos instrumentos regulatórios ao capital internacional e sua relação com o padrão de desenvolvimento capitalista vigente. A análise tem como metodologia a investigação em fontes primárias da legislação específica (Boletins e Relatórios da SUMOC, entre outras) e a bibliografia especializada sobre o tema, a fim de mostrar as assimetrias de política econômica que existem entre os governos da época. Nossa hipótese contraria as últimas abordagens, visto que embora reconheçamos a existência de continuidades entre Kubistchek e Vargas no que diz respeito à internalização de IDEs sem cobertura cambial, os critérios de seleção e essencialidade, mais do que meras disposições contraditórias ou detalhes da legislação em foco, revelam qualitativamente as distintas formas de associação com o capital internacional, simbolizando uma ruptura fundamental no desenvolvimento capitalista brasileiro.

Para tanto, além dessa introdução, o artigo mostra brevemente os condicionantes da internacionalização brasileira entre Vargas e Kubistchek, identificando as principais características do padrão de acumulação mundial nessa fase e sua relação com o desenvolvimento capitalista brasileiro, de forma a contextualizar o período da Instrução 113. Em seguida, de modo mais sistemático, analisaremos a legislação brasileira que precede a

113, salientando a questão dos investimentos sem cobertura cambial e os critérios de essencialidade e seletividade, bem como os desdobramentos de sua utilização. Por fim, traremos algumas considerações finais.

2. Internacionalização dos mercados internos brasileiros

Muitos se referiram a Instrução 113 como um instrumento decisivo para atrair capitais internacionais necessários à consolidação da indústria pesada brasileira na segunda metade dos anos 1950. Trataram sob as mais diversas ideologias, onde alguns, com inclinações liberais, procuraram defendê-la como um expediente legítimo para assegurar a livre mobilidade de capitais na economia brasileira e assim garantir o afluxo de investimentos estrangeiros capazes de gerar renda e emprego sem intervenção estatal; outros, alinhados a políticas heterodoxas ou socialistas, também depositaram muita importância a 113, sendo considerada por vários deles um dispositivo a serviço do imperialismo que poderia levar à desnacionalização, exploração dos recursos internos e a um crônico déficit cambial em função das crescentes remessas de lucro[1]. Ainda que possamos depositar certa relevância à Instrução 113, há de se acautelar, porque por si só ela não explica a internacionalização dessa fase, visto que ela foi, ao lado de outros determinantes, mais um meio para viabilizar o desenvolvimento capitalista brasileiro. Daí a necessidade de contextualizá-la com os condicionantes externos do padrão de acumulação mundial, bem como definir as condições internas do desenvolvimento industrial em curso associado aos fluxos de IDE.

O contexto internacional do pós-Segunda Guerra foi marcado pela articulação dos EUA com a reconstrução das economias centrais como forma de garantir o desenvolvimento capitalista global e ao mesmo tempo relativizar as ameaças de avanço socialista nas franjas do sistema. Dessa forma se consolidou um padrão de acumulação mundial formado pelo arranjo de um determinado regime monetário internacional, regras para a circulação de bens e capitais e por uma política condizente com os interesses da potência hegemônica, no que ficou conhecido por Bretton Woods (EICHENGREEN, 2000). Adicionalmente, a expansão de capitais líquidos para a reconstrução e defesa da Europa Ocidental e Japão (Plano Marshall e OTAN), bem como a exportação de capitais produtivos na forma de IDE norte-americanos, viabilizaram o crescimento econômico nessas regiões e a geração de renda e emprego em elevadas taxas históricas (BLOCK, 1987). Assim, o padrão de acumulação que se desenvolveu nessa fase se constituiu basicamente na relação entre o planejamento estatal e a expansão da grande empresa norte-americana. O IDE norte-americano, além de auxiliar na reconstrução das economias destruídas pela guerra, exportou um tipo de internacionalização

[1] Para entender o arco ideológico de essa época ver Bielschowsky (2000) e Sampaio Jr. (1999).

que deu maior organicidade ao capitalismo, assim como facilitou a difusão de um típico projeto americano de influência global por outros Estados associados a ele (GILPIN, 1975).

O amadurecimento desse processo de internacionalização produtiva proporcionou a recuperação industrial européia, em especial à Alemanha, cuja associação de investimentos norte-americanos em bens de consumo duráveis com investimentos no setor de bens de capital alemão resultou em grande dinamismo gerando elevada taxa de investimento e a criação de inúmeros empregos (TEIXEIRA, 1983). Uma das manifestações de tal expansão foi o próprio acirramento da concorrência oligopolista entre empresas norte-americanas e européias que resultaram no acréscimo de exportação de capitais. Noutras palavras, uma vez recuperadas as forças produtivas européias, as estratégias de suas empresas seguiram o caminho norte-americano, exportando plataformas de produção para a periferia e para os próprios EUA dos anos 1950 em diante (HYMER y ROWTHORN, 1973; RODAN, 1969). Além disso, as empresas da Europa Ocidental ao mesmo tempo em que desenvolveram uma reorganização produtiva patrocinada pelo planejamento estatal similar ao norte-americano, se tornaram mais avançadas tecnologicamente que sua congênere, tanto na difusão de novos processos industriais, quanto na introdução de produtos inéditos oriundos de inovadoras técnicas de gestão (COUTINHO, 1975).

Naturalmente os limites da economia interna européia no reinvestimento de lucros gerados por essa expansão afloraram-se na mesma intensidade, visto que a continuidade da valorização de sua indústria, em um espaço reduzido geograficamente num estoque de capital dado, estava em xeque, forçando cada vez mais suas empresas buscarem novos mercados para exportação de bens e capitais. A solução para tais problemas só seria equacionada à medida que se conquistasse novas áreas de expansão. A América Latina então, ao não apresentar incertezas institucionais por conta dos movimentos de descolonização e libertação nacional como os da África e Ásia, e ao mesmo tempo, possuir potenciais mercados capazes de absorver a oferta de produtos de alto valor unitário como de bens de consumo duráveis, tornou-se a região escolhida para a transposição concorrencial entre a corporação norte-americana e a empresa européia. Esse processo seria identificado como o "desafio europeu" ao confrontar os EUA em sua cativa área de influência (FAJNZYLBER, 1971; COUTINHO, 1977; CAMPOS, 2009).

Dentre as regiões periféricas aptas a acumular IDE em estoques crescentes nos anos 1950 e 1960, a América Latina ocupou quase 75% do seu destino total (Tabela 1). Os investimentos norte-americanos superaram os europeus, mas uma ressalva deve ser feita, visto que boa parte dos IDEs dos EUA estavam voltados para recursos naturais, uma vez que as suas filiais no setor de manufaturados eram em sua maioria apenas importadoras de

componentes para produtos montados em regime CKD (*Completely Knocked Down*). Desse modo, em um primeiro momento foi muito mais o IDE europeu que veio para o setor de manufaturados alavancando seu desenvolvimento, sendo as empresas norte-americanas forçadas a internalizarem a produção na América Latina *ex-post* para garantirem posições estratégicas nos termos da concorrência oligopolista, e assim manter seu tradicional espaço de controle no continente (BANDEIRA, 1978; MARTINS, 1975).

Tabela 1

Estoque Mundial de Investimento Direto Estrangeiro

(1967 - US$ Milhões)

Destino	Origem			
	Total	EUA	Europa	Japão e outros
América Latina	18.449,3	11.776,6	6.268,0	404,7
África	6.591,1	1.371,2	5.206,1	13,6
Ásia	4.991,5	1.776,5	3.018,6	196,4
Oriente Médio	3.102,7	1.779,0	1.238,7	85,0
Países subdesenvolvidos	33.134,5	16.703,9	15.731,5	699,7
Países desenvolvidos	72.129,5	39.860,7	23.768,5	8.500,3
Total	105.264,0	56.564,6	39.500,0	9.200,0

Fonte: Elaboração própria a partir de SOURROUILLE (1984).

Com exceção da Venezuela, que liderava os estoques de IDEs na América Latina em virtude da exploração de petróleo pelos EUA, Argentina, Brasil e México foram os mais atraentes como observamos na Tabela 2. Para esses três países, o IDE veio com o objetivo de criar mercados para seu oligopólio manufatureiro, constituindo-se numa industrialização pesada – de encadeamentos e adensamentos produtivos complexos – e impondo-se como a parte mais dinâmica dessas economias, capaz de estimular em companhia das empresas estatais todos os outros ramos de atividades econômicas. Para consolidar essa expansão, essas empresas multinacionais exigiam além de um marco institucional liberal para suas transferências externas de capitais, um regime cambial capaz de facilitar a importação de bens de capital e para saldar suas obrigações financeiras com as matrizes, tal como a Instrução 113 viria a permitir. Ademais, foi necessário nessa etapa de internacionalização a proteção tarifária e o controle das importações de bens de consumos similares aos produzidos internamente como mecanismo de reserva de mercado, justamente o que a Lei de Tarifas de JK em 1957 oferecia. Buscavam ainda condições favoráveis para captação interna de financiamentos de modo a facilitar a implantação e desenvolvimento dos subsistemas afiliados nessas regiões. O BNDE, no caso brasileiro, constituiu-se como um exemplo característico nesse requisito. Além disso, tais determinantes estiveram presentes pelo menos nas três maiores economias do continente, funcionando como instrumentos ajustados ao ciclo de penetração de IDE, sendo o Brasil o que mais recebeu IDE nas décadas de 1950 e 1960.

Do ponto de vista dos condicionantes internos, temos duas formas de articulação com o capital internacional nos anos 1950, que mostra como esses fluxos de IDE influenciados pela internacionalização produtiva como um todo se alçou ao tempo histórico de nossa

própria formação capitalista, permitindo o salto para a industrialização pesada[2]. Em linhas gerais, o primeiro constitui no modelo associado de Vargas, cuja prioridade era atrair empréstimos externos públicos e selecionar os IDEs conforme a divisão interna de tarefas nucleada pela empresa estatal com vistas a assegurar um maior desenvolvimento capitalista (BASTOS, 2001). O modelo de JK, por outro lado, não buscava uma verticalização do planejamento estatal nos moldes que Vargas tentou, por isso não discriminava a origem do capital, tampouco hierarquizava os tipos de capitais condizentes com o seu planejamento (CARDOSO, 1978).

Tabela 2

Investimento Direto Estrangeiro na América Latina

(US$ Milhões, preços correntes)

Países	1946-50	1951-55	1956-60	Total Geral
Argentina	-113,8	15,8	828,8	730,8
Bolívia	0,2	3,6	66,2	70,0
Brasil	219,6	350,0	743,0	1.312,6
Colômbia	98,9	12,2	18,7	129,8
Costa Rica	20,9	7,4	15,9	44,2
Chile	41,5	93,9	208,3	343,7
Equador	27,2	19,2	29,6	76,0
El Salvador	0,2	-0,1	0,6	0,7
Guatemala	12,0	-2,0	71,8	81,8
Haiti	4,7	21,1	2,1	27,9
Honduras	24,9	41,4	-12,0	54,3
México	176,9	439,4	423,5	1.039,8
Nicarágua	5,5	9,0	10,3	24,8
Panamá	29,2	27,4	78,9	135,5
Paraguai	9,2	2,2	10,4	21,8
Peru	23,0	170,2	179,2	372,4
República Dominicana	4,4	9,1	20,3	33,8
Uruguai	68,0	40,0	20,0	128,0
Venezuela	1.026,4	366,7	1.550,8	2.943,9
Cuba	9,4	89,0	263,0	361,4
Total	1.688,3	1.715,5	4.529,4	7.933,2

Fonte: Elaboração própria a partir de NACIONES UNIDAS (1964).

A despeito dessa diferenciação, é lícito constatar a grande discrepância das conjunturas internacionais entre os dois governos, visto que o nível de financiamento externo da primeira metade dos anos 1950 se apresentou bem inferior àquela vivida subsequentemente. Em especial o IDE, foi possível notar que em virtude de ainda não ter havido maturado o desenvolvimento europeu nos termos que definimos acima, os afluxos líquidos ao Brasil foram extremamente modestos e limitados para beneficiar os projetos de Vargas. Conforme a Tabela 3, houve entre 1951 e 1954 uma entrada líquida de US$ 241 milhões (US$ 60 milhões em médias anuais), enquanto os reinvestimentos foram de US$ 1.498 milhões (US$ 374 milhões em médias anuais). Diante das incertezas institucionais do Governo Vargas, que veremos com mais detalhes a seguir, e a adversa conjuntura econômica, o movimento de internacionalização produtiva no período foi extremamente deficitário, visto que as remessas atingiram US$ 1.937 milhões (US$ 484 milhões em médias anuais), forçando um saldo líquido negativo de US$ 198 milhões (US$ 50 milhões em médias anuais).

[2] O conceito de industrialização pesada aplicada à particularidade brasileira pode ser vista em Mello (2009). Alguns trabalhos, por sua vez, criticaram tal concepção, dentre eles destacamos: Sampaio Jr. (1999), Arend (2009) e Hadler (2012).

Do ponto de vista da origem e destino dos IDEs na primeira metade dos anos 1950, o volume de reinvestimentos bem superior ao investimento líquido denota a maturação de capitais ingressados no passado, entre os quais estão principalmente os do setor de distribuição e de comercialização de manufaturados dominados pela corporação norte-americana, além do setor de utilidade pública, capitaneado pela *Light* de origem canadense e a norte-americana *American and Foreign Power Company* (AMFORP). Em contra partida, essa fase truncada da internacionalização brasileira, apresentou um saldo negativo se compararmos os ingressos totais com as remessas totais como mostrado na coluna G da Tabela 3, comprometendo ainda mais o saldo das contas externas nesse período (CAMPOS, 2009).

Tabela 3

Investimento Direto Estrangeiro no Brasil

(US$ Milhões de 2008*)

	A**			B	C	D	E	F	G	H
	A 1	A 2	A4 / A1 + A2		A4 + B			D + E	C - F	
	Moeda	Mercad.	Líq.	Rein.	IDE Total	Lucros e Divid.	Royalties e serv.	Total de Remes.	Saldo	Estoques
1951	-28	0	-28	465	437	486	83	569	-132	10.726
1952	45	11	56	529	585	93	19	112	473	10.213
1953	113	28	141	243	384	596	211	807	-423	10.891
1954	64	7	71	260	331	318	130	448	-117	11.375
1955	84	195	279	233	512	279	175	454	58	11.863
1956	230	345	575	323	898	155	207	362	536	12.723
1957	269	627	895	219	1.114	163	182	344	770	13.440
1958	134	535	669	109	778	188	201	389	389	13.833
1959	223	521	744	204	948	150	192	342	606	14.600
1960	237	356	593	234	826	234	240	473	353	15.397
1961	388	258	646	233	879	185	257	443	437	16.261

Observações e fontes:
* As fontes listadas abaixo foram deflacionadas para preços constantes de 2008, utilizando o IPA/EUA (FMI/IFS);
** Exclui repatriações de capitais e IDE brasileiro no exterior;
Fonte: Elaboração própria a partir de Conjuntura Econômica (1972).

Vargas embora buscasse imprimir uma certa autonomia em seu estilo de desenvolvimento por conta da *Assessoria Econômica da Presidência*, não conseguiu criar formas internas de financiamento que o deixasse menos dependente do capital internacional. O BNDE criado em 1952 serviu muito mais como um órgão de intermediação financeira e expedição de avais para o setor privado, quanto um verdadeiro banco de investimentos de matriz prussiana. Assim, mesmo que tenha avançado na constituição dos setores de base (Petrobrás e o projeto Eletrobrás), Getúlio não conseguiu viabilizar a implantação da indústria pesada nos termos que planejava (BASTOS, 2001).

Com significativa melhora das condições externas em face da maturação capitalista européia, assim como a herança de uma certa infra-estrutura estatal, o desenvolvimento industrial dos setores intermediários, um sistema financeiro relativamente constituído, e, um arcabouço institucional simplificado pela Instrução 113, proporcionaram ao período Kubistchek a instalação da indústria pesada, tendo sua dimensão mais dinâmica viabilizada pelo afluxo de IDE. Em outros termos, a preservação das posições comerciais das empresas

estrangeiras via internacionalização do mercado interno, se mostrou como uma verdadeira antecipação oligopolista numa região de crescente disputa na concorrência global. Essa variável externa se adequou aos objetivos internos do Plano de Metas, que se por um lado orientou a industrialização de maneira planejada, de forma a suprir os principais gargalos da economia como energia e transporte, e imprimir um crescimento econômico sustentável, do outro, fortaleceu a expectativa de rentabilidade futura para o capital internacional (CARDOSO, 1978; LESSA, 1983).

Do ponto de vista dos fluxos de IDE é possível observar na Tabela 3 como a inversão líquida entre 1955 e 1961 de US$ 4.400 milhões (US$ 629 milhões em média anuais) superou os reinvestimentos de lucro que ficaram em US$ 1.555 milhões (US$ 222 milhões em média anuais), em um nível muito superior aos das remessas de rendimentos ao exterior que atingiram o patamar de US$ 2.806 milhões (US$ 400 milhões em média anuais), reservando um saldo líquido positivo total de US$ 3.149 milhões (US$ 450 milhões em média anuais), exatamente o oposto ao período do segundo Vargas. A maioria desses capitais veio criar capacidade produtiva nova, com capacidade ociosa planejada e grande potencialidade de diferenciação no consumo, se concentrando nos setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Os ramos líderes de atração foram transporte, química, metal-mecânica e eletrônica, sendo a indústria automobilística a que mais se destacou, e por isso mesmo, tornou-se um símbolo dos "50 anos em 5". No que se refere a origem, ainda que os EUA assegurassem a liderança, como já dito anteriormente, é necessário frisar a preeminência dos capitais europeus que forçaram a congênere norte-americana internalizar investimentos na indústria de transformação, daí os expressivos ingressos vindos da Alemanha, Reino Unido, Itália, Suíça dentre outros europeus (NONNENBERG, 2002).

Sobre o IDE via Instrução 113 em particular, a pesquisa de Caputo e Melo (2009) mostrou que ele foi originado entre 1955 e 1963 pela Europa Ocidental em 45,7% (Alemanha 18,7%), seguido pelos EUA em 43,5% e outros 10,8%. Para um total de US$ 497,7 milhões de IDE 38,1% foi destinado à indústria automobilística, reboques e carrocerias; 23% foram para o setor químico, máquinas e equipamentos; 6,2% para plásticos e borracha; 5,1% em máquinas, aparelhos e materiais elétricos; e o restante foram 27,6%. As principais filiais estrangeiras que usufruíram da Instrução 113 foram *Willys Overland do Brasil S.A.* – Indústria e Comércio (US$ 27,97 milhões; 14,8% do total); *General Motors do Brasil S.A.* (US$ 25,02 milhões; 13,2% do total); *Ford Motor do Brasil S/A.* (US$ 22,42 milhões; 11,8% do total); *Volkswagen do Brasil Indústria e Comércio de Automóveis S.A.* (US$ 14,32 milhões; 7,6% do total); *Roberto Bosch do Brasil* - Ind. E Com. de Acessórios para Motores e Chassis (US$ 12,99 milhões; 6,9% do total); *Mercedes Benz do Brasil S/A.* (US$ 12,78

milhões, 6,7% do total); e a *Indústria Nacional de Locomotivas INL Ltda.* (US$ 11,5 milhões; 6,1% do total).

De fato, a economia brasileira nesse período seguiu um ritmo de "50 anos em 5" em que os investimentos externos tiveram papel decisivo na internalização da indústria pesada[3]. O planejamento de JK, mesmo que buscasse imprimir uma certa hierarquização de tarefas nos termos de Getúlio, resultou em algo bem diferente. A organização do Plano de Metas por meio dos grupos executivos[4] subordinados ao *Conselho de Desenvolvimento* ainda que pretendesse impor uma certa orientação ao famoso "tripé" de desenvolvimento: capital privado nacional, capital estrangeiro e Estado, não conduziu uma política em que os interesses estatais se sobrepusessem ao privado, visto que o dinamismo da sua "perna" mais forte, isto é, a empresa multinacional, imprimiu seu ritmo e estabeleceu o compasso em todo desenvolvimento capitalista brasileiro dessa fase[5].

Em resumo, o padrão de associação de Vargas mesmo que não deixasse de se alinhar com os interesses dos EUA, ou abrir mão de atrair investimentos privados externos para a industrialização, tentou impor uma hierarquização de tarefas mediante a liderança da empresa estatal no processo de desenvolvimento, em que a filial estrangeira teria que se submeter aos condicionantes internos de planejamento, por isso, demarcou uma orientação vertical em sua política econômica. Ao passo que JK, mesmo organizando grupos de trabalho similares a que Vargas tinha tentando, deixou desde o início claro que sua divisão de tarefas entre diversas formas de capitais, independente da origem, teria uma orientação horizontal. Outra diferença nesse tema foi que embora a política econômica de ambos privilegiasse o planejamento estatal, Kubistchek diferentemente de Vargas não fixou uma política específica para os investimentos externos, tampouco tinha a preferência pelos empréstimos estrangeiros públicos em detrimento do IDE. Por fim, ainda que não tenha consolidado os investimentos de risco no Governo de Getúlio em virtude da conjuntura internacional desfavorável, a forma que este buscou discipliná-los se colocava qualitativamente distinta a de Juscelino. Dentre as múltiplas

[3] Segundo dados de Orenstein e Sochaczewski (1992), a energia teve 60% de sua capacidade instalada para o petróleo e o setor elétrico 5 milhões de kW em 1960; o setor de transporte teve crescimento vertiginoso, capitaneado pela extrapolação de meta em construção de rodovias e fabricação de veículos; entre 1955 e 1961 foram construídos 12.169 km de rodovias – 7.214 km pavimentados – e fabricados 347.700 veículos. A produção de bens de capital, cujo objetivo era implantar a indústria pesada de material mecânico e elétrico, teve um crescimento de 100% para indústria metal-mecânica e 200% para o setor elétrico, cuja redução no processo de substituição de importações alcançou 1/3; as indústrias intermediárias também tiveram grande parte das metas alcançadas. A siderurgia conseguiu 100% de aproveitamento com uma produção, em 1965, de 3.500.000 de toneladas de lingotes de aço bruto. A indústria de cimento teve também 100% da meta alcançada. As indústrias de metais não-ferrosos, álcalis, papel e celulose, borracha e fertilizantes tiveram aproveitamento médio de 50%.

[4] O Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) foi o mais importante, inclusive considerado como modelo para os outros.

[5] Autores como Lessa (1983) e Lafer (2002) são unânimes em afirmar a impossibilidade de uma centralização estatal que permitisse estabelecer um ritmo do desenvolvimento controlado pelo executivo. A dependência em relação ao capital internacional nessa questão do planejamento setorial foi analisada por Cardoso (1978) e Campos (2009).

possibilidades para explorar tais descontinuidades a esses dois modelos associados, escolhemos a Instrução 113 como uma introdução.

3. Política cambial e Instrução 113

Feita uma breve exposição sobre os condicionantes externos e internos que ajudam a contextualizar o marco institucional brasileiro de disciplina ao IDE nos anos 1950, podemos agora avançar na lógica interna de seus dispositivos, traçando o sentido da Instrução 113 no que tange as linhas de continuidade e inflexão entre os padrões de desenvolvimento de Vargas e Kubistchek. Para tanto, temos que recuar um pouco no tempo para traçar a origem desse tipo de legislação, de modo a construir os principais elos institucionais que se aliam à política cambial resultante nela.

A partir dos anos 1930, a economia brasileira se voltou para o mercado interno, o aparelho de Estado foi reestruturado para implementar reformas que possibilitariam ensejar a industrialização e os canais para seu financiamento. Com isso, procurou-se também proteger os minérios estratégicos e impor um controle estatal à geração de energia. Nos anos 1940 e 1950, surgiram discussões internas sobre o protecionismo industrial, em que a presença estatal na economia era defendida pelo empresário Roberto Simonsen que a via como essencial para que o país alcançasse um maior desenvolvimento nas suas forças produtivas. De outro lado, temos a visão liberal do economista Eugenio Gudin que, mesmo confundida com uma posição anti-industrializante em favor da vocação agrária, ou coisas do gênero, não tinha uma oposição frontal[6]. A questão do nacionalismo econômico começava então a tomar corpo e o Estado procurava sedimentar um regime institucional não de oposição ao capital internacional, mas de definição de áreas para a sua aplicação no desenvolvimento capitalista brasileiro. A "Lei Malaia"[7] tinha esse sentido, uma vez que possibilitava ao governo federal expropriar qualquer grupo empresarial que estivesse prejudicando o interesse nacional – os setores nacionais e estrangeiros ligados a trustes e cartéis seriam os alvos preferenciais, além de expedir normas que impedissem tais grupos de manipularem preços em favor de uma expansão inflacionária (CORSI, 1997).

Em seguida, o Governo Dutra buscou, de todas as maneiras, alinhar-se aos EUA, bem como favorecer a vinda de IDEs a fim de impulsionar a industrialização (BASTOS, 2001). Mesmo assim, em presença de estruturais estrangulamentos cambiais, precisou recuar em suas intenções liberais, contornando o desequilíbrio nas transações correntes e selecionando as importações essenciais para a industrialização, além de retomar aquela linha intervencionista

[6] Para uma análise sobre o protecionismo na economia brasileira presente nas obras de Roberto Simonsen e Eugênio Gudin ver Rodrigues (2005).
[7] Decreto-Lei nº.7.666 de 22/06/1945.

de Vargas. Dentre as medidas ligadas ao capital internacional estava a retirada do reinvestimento da base de cálculo para remessas pelo DL 9.025[8]. Esse tipo de medida sempre foi uma das mais controversas em toda a legislação de que estamos tratando, porque proibir a empresa multinacional de remeter lucros a partir do reinvestimento é reduzir drasticamente sua alavancagem financeira externa em termos da moeda de origem. A retórica que envolve a questão por parte das autoridades é a de que o IDE só poderia ser considerado registro inicial, uma vez que seus reinvestimentos posteriores significariam recursos conquistados à custa de trabalho e capital internos. Difícil, no entanto, é manter tal dispositivo diante de corporações internacionais que estavam instaladas no país desde o século XIX, como nos setores de utilidade pública, cujo volume do capital inicialmente registrado era infinitamente menor que seu patrimônio contabilizado ao período[9].

As descontinuidades na regulação ao IDE durante o Governo Dutra são uma pequena amostra do que irá nos acompanhar por boa parte deste artigo, justificada pela permanente instabilidade institucional que revela um país dependente externamente e subdesenvolvido. Mesmo assim, perante as contradições do diploma legal, já é possível identificar um traço de continuidade no modo de conduzir a industrialização, em que o critério de aplicação do capital internacional e seu rendimento serão estabelecidos conforme as possibilidades das contas externas e a prioridade de sua utilização no desenvolvimento do capitalismo nacional. Na legislação de Dutra, mesmo sendo ela confusa quanto ao estabelecimento dos controles ao capital internacional, já estava clara a intenção de atrair investimentos diretos, manter as bases de vinculação com a política externa norte-americana e almejar a constituição da indústria pesada. A conjuntura internacional a favor da entrada de IDEs norte-americanos na Europa, bem como o auxílio de empréstimos externos destinados àquele continente, impunha, entretanto, largas restrições ao governo.

Do lado interno, os entraves ao fechamento do balanço de pagamentos eram enormes, visto que, quando Vargas assumiu a Presidência em 1951, o déficit em transações correntes era de US$ 403 milhões, e em 1952 já chegava a US$ 624 milhões, e as exportações tinham recuado de US$ 1.771 milhões para US$ 1.416 milhões no mesmo período

[8] Decreto-Lei nº. 9.025 de 27/02/1946. O decreto, ao incidir sobre as operações cambiais por meio da intervenção da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil e do Conselho da SUMOC, destacava nos artigos 6º e 8º o limite de 20% para a repatriação de capital e 8% a partir do capital inicial registrado (e não dos reinvestimentos) para as remessas de juros, lucros e dividendos. Os valores excedidos dessas remessas seriam considerados repatriação de capital.

[9] Daí ser possível entender por que o DL9.025 não se manteve integralmente nem por um ano, visto que já em abril de 1946 teve sua primeira intervenção, justamente recolocando na base de cálculo os reinvestimentos para remessas de lucro. Ainda em agosto do mesmo ano foi lançado o Decreto-Lei nº. 9.602, que revogava temporariamente alguns preceitos legais do DL 9.025, além da Instrução nº. 20 da SUMOC (27/08/1946), que acabava por definitivo com ela. Mas em julho de 1947 a Instrução nº. 25 da SUMOC recolocou o limite de 20% para o retorno de capitais e 8% para as remessas. Sua originalidade advinha da introdução do critério de essencialidade e seletividade ao capital internacional aplicado conforme as condições gerais para remessas de lucro, além de propor tratamento especial para importações de "especial interesse nacional", como máquinas e equipamentos para indústria.

(SOCHACZEWSKI, 1991). O foco inicial de Getúlio foi solucionar essa crise, cujas remessas de lucro se colocavam também como problemáticas. Embora o seu padrão de desenvolvimento fosse qualitativamente diferente do padrão estabelecido por Dutra, porque reconhecia na intervenção estatal a maneira mais correta de implantar os setores pesados da economia, a edição do Decreto nº. 30.363 de 03/01/1952 retomava o controle sobre as remessas seguindo a letra do DL9.025. Essa medida, contudo, não significava um autarquismo anti-capital internacional, mas a tentativa quase desesperada de resolver o impasse da base de cálculo estimada em Cr$ 16,7 bilhões que serviria para remeter cambiais ao exterior (FONSECA, 1989).

Vargas utilizou essas cifras amplamente em seus discursos para mobilizar a opinião pública e a própria política externa norte-americana, a fim de obter dividendos em favor do seu padrão de desenvolvimento capitalista. Por isso, proibiu os reinvestimentos de lucro da base de cálculo muito mais como artifício de barganha que como tentativa de criar uma legislação que pretendesse ser hostil ao capital internacional. O D30.363 trazia com maior clareza essa questão dos reinvestimentos, além de revogar todas as disposições legais que vieram a modificar o DL9.025[10]. O decreto trazia ainda um mecanismo de controle aos registros, que se aplicaria retroativamente ao capital inicial. Em outras palavras, aquele capital, que havia remetido sob a larga base dos reinvestimentos no passado, teria suas futuras remessas descontadas até que atingisse o "verdadeiro" saldo de IDE inicialmente investido no país.

Até 1954 como vimos no item anterior, os reinvestimentos eram superiores aos ingressos efetivamente realizados em sua forma líquida, na qual a maior parte representava empresas de origem norte-americana, inglesa e canadense que estavam instaladas em setores de comércio, serviço público e indústrias leves desde o início do século. O capital inicial dessas empresas era muito inferior aos reinvestimentos que o D30.363 buscava proibir, por esse motivo, a resposta foi imediata e altamente hostil das empresas estrangeiras ao governo brasileiro, além do rompimento de relações do Banco Mundial (BIRD), que previa dotações líquidas de recursos para a *Comissão Mista Brasil-EUA* (CMBEU), bem como as ameaças de retaliações comerciais do governo norte-americano. Se calculássemos o estoque de capital dessas empresas no Brasil, segundo o jornal *Estado de S. Paulo*, ultrapassaria a marca de um

[10] Recolocava o limite de 20% para repatriação de capitais e 8% para remessas de juros, lucros e dividendos, com base de cálculo de remessas apenas para o capital inicial.

bilhão de dólares, o que revela a exata dimensão dos interesses que estavam sendo contrariados[11].

Alguns reconheciam nessa atitude varguista um nacionalismo oportunista em resposta ao caráter "entreguista" do primeiro projeto da Petrobrás, em que era prevista a associação mista para a exploração do petróleo (LEOPOLDI, 1994). Outros a concebiam como um instrumento de barganha para disponibilizar recursos líquidos a partir da CMBEU dentro dos determinantes da Guerra da Coréia, momento em que um terceiro conflito mundial generalizado se tornava iminente (BASTOS, 2001). Ainda existiam interpretações que reconheceram nessa atitude um endurecimento nacionalista de Vargas, que, mesmo diante de seus futuros recuos, sinalizavam para uma oposição frontal ao imperialismo (SODRÉ, 1997). A bem da verdade, havia uma combinação de tudo isso na ideia de editar o polêmico decreto; entretanto, o que estava realmente subjacente a sua posição seria um pragmatismo que previa a proteção da indústria via controle cambial, além da disponibilização de uma base creditícia, sobretudo, externa.

Bem como o DL9.025, o D30.363 durou pouco, já em 7 de janeiro de 1953 foi editada a Lei do Mercado Livre[12], revogando todos os dispositivos anteriores e sendo reincorporados os reinvestimentos de lucro anteriormente proibidos para cálculo de remessas. A mudança não significava que as restrições cambiais haviam sido suprimidas, muito menos que os estoques de investimentos internacionais tivessem deixado de onerar as contas externas. O que estava por trás desse novo instrumento era a possibilidade de se adequar às condições exigidas pela CMBEU, ao acesso dos 500 milhões de dólares previstos, a fim de colocar em prática os projetos que previam a superação dos famosos "pontos de estrangulamentos". Embora a L1.807 recolocasse os reinvestimentos para remessas, bem como sua liberdade de saída pelo mercado livre, almejando os recursos da CMBEU, aquele critério de essencialidade e seletividade de investimentos internacionais, imprescindíveis ao desenvolvimento nacional que fora criado com a Instrução nº. 25 da SUMOC, seria reincorporado e aprimorado. Desse modo, a continuidade inscrita em um padrão de desenvolvimento associado, mas não subordinado à internacionalização, persistia desde o tempo da Lei Malaia.

O padrão de desenvolvimento capitalista calcado nessas condições tinha, porém, sérias dificuldades internas de se manter, visto que a baixa capacidade de importar, a inflação e a

---

[11] Conforme Bandeira (1978) demonstrou, só o volume das remessas de lucro em cruzeiros das filiais norte-americanas dá ideia da briga que Getúlio Vargas estava comprando: 1)- *General Motors* do Brasil S.A.: 1951= Cr$ 383.576.170,40, 1952= Cr$ 446.432.389,70; 2)- *Ford Motor Co. Export Inc.*: 1951= Cr$ 388.812.133,30, 1952= Cr$ 426.515.723,40; 3)- *Cia. Goodyear do Brasil*: 1951= Cr$ 174.473.973,80, 1952= Cr$ 212.714.126,40; 4)- *Anderson Clayton Cia. Ltda.*: 1951= Cr$ 159.775.934,90, 1952= Cr$ 125.692.595,20; 5)- Frigorífico Wilson do Brasil S.A.: 1951= Cr$ 46.358.725,00, 1952= Cr$ 68.715.816,00.

[12] Lei nº. 1.807/1953.

permanente crise cambial impossibilitavam o governo de centralizar recursos internos condizentes com suas aspirações nacionalistas. Daí a aposta nos recursos líquidos externos que viriam através da CMBEU, além da crença permanente no fato de que os EUA poderiam reconhecer o Brasil como zona estratégica na América Latina ante o possível avanço da União Soviética sobre a região (inspirando-se no Plano Marshall). A Lei nº. 1.807, procurando satisfazer tais expectativas, colocou um componente de liberalidade ao fluxo de capital internacional, sem deixar de controlá-lo[13].

Os critérios de essencialidade e seletividade eram mantidos, sendo vinculados às remessas de capital de "indubitável interesse para a economia nacional". Se os capitais novos fossem também de interesse ao país, seu ingresso seria realizado por meio da taxa de câmbio oficial de Cr$ 18,72 cruzeiros/US$, sobre a fiscalização do *Conselho da SUMOC*, para ingresso de empréstimos e financiamentos estrangeiros e remessas de lucro e dividendos. Critérios de essencialidade para IDEs que procurassem se instalar em certas regiões mais atrasadas do território nacional, além da prioridade aos setores de utilidade pública, também foram incorporados na Lei do Mercado Livre sob a rubrica de "especial interesse nacional".

Para o capital internacional preterido ficavam asseguradas remessas de juros de 8%, e para lucros e dividendos, 10% (art. 6º, inciso I), sendo o reinvestimento de lucro permitido para a base de cálculo diante da revogação dos artigos 6º, 7º, 8º, 17 e 18 do DL9.025. O IDE de "especial interesse nacional" tinha um mecanismo extremamente favorável ao seu movimento com a Lei 1.807, uma vez que, ao entrar pela taxa de câmbio do mercado livre, remetendo depois pela oficial, conquistava um claro subsídio cambial. Isso porque se entrasse em um valor de US$ 1.000 pela taxa livre, por exemplo, o IDE se transformaria em Cr$ 43.320, e o câmbio oficial para retorno ou remessa desse capital permitia que se tornasse automaticamente US$ 2.314,10, desde que existissem equilíbrio das contas externas e disponibilidade cambial (Tabela 4).

Essas facilidades, entretanto, jamais tiraram do escopo institucional o caráter intervencionista que Vargas pretendia impor ao processo de desenvolvimento industrial, daí o motivo de estabelecer a condição para remessas conforme a situação cambial, ou firmar um direcionamento estratégico a certos setores de atividade econômica em que o capital internacional seria considerado de "especial interesse nacional". Além disso, mais um novo

[13] Descrito no Artigo 1º: "Art. 1º Serão efetuadas por taxas fixadas pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, resultantes de paridade declarada no Fundo Monetário Internacional, as operações de câmbio referentes: a) à exportação e à importação de mercadorias, com os respectivos serviços de fretes, seguros e despesas bancárias; b) aos serviços governamentais, inclusive os relativos às sociedades de economia mista em que a maioria do capital votante pertença ao Poder Público; c) aos empréstimos, créditos ou financiamentos de *indubitável interesse para a economia nacional*, obtidos no exterior e registrados pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito; d) às remessas de rendimentos dos capitais estrangeiros registrados pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, nos casos de investimentos de especial interesse para a economia nacional, de acordo com o disposto no art. 5º".

critério de essencialidade seria adicionado ao dispositivo mediante o Decreto nº. 32.285 de 19/02/1953, que se referia à escolha de áreas com potencialidade e produtividade econômica capazes de alavancar os setores pesados da indústria, dentro do pressuposto analítico dos "pontos de germinação" que a CMBEU havia investigado. De forma similar, o D32.285, que regulamentou a Lei do Mercado Livre, impunha o conceito de hierarquia estatal na divisão de tarefas com o capital internacional, conforme os desígnios prioritários do desenvolvimento nacional[14].

Tabela 4

Taxas de Câmbio do Período

(cruzeiros/dólares)

Variações	1951	1952	1953	1953	1954	1955	1956	1957-ago	1957-set-dez	1958	1959	1960-jan-jun	1961
Oficial	18,7	18,72	18,72	18,72	18,82	18,82	18,82	18,82	18,82	18,82	18,92	18,92	300
Mercado Livre	-	-	-	43,32	62,18	73,54	73,59	75,67	75,67	130,1	156,6	189,73	-
Leilões de Importação													
Categoria I	-	-	-	31,77	39,55	87,7	83,05	60,76	-	-	-	-	-
Categoria II	-	-	-	38,18	44,63	105,2	111,1	81,56	-	-	-	-	-
Categoria III	-	-	-	44,21	57,72	176	150	106,34	-	-	-	-	-
Categoria IV	-	-	-	52,19	56,7	223,2	219,6	151,93	-	-	-	-	-
Categoria V	-	-	-	78,9	108,7	303,5	309,3	316,39	-	-	-	-	-
Geral de Importação	-	-	-	-	-	-	-	-	80,29	148,5	199,5	233	-
Especial de Importação	-	-	-	-	-	-	-	-	177,7	468,8	390,9	495,9	-
Câmbio Custo	-	-	-	-	-	-	43,82	43,82	43,82	54,84	78,49	100	200
Exportação													
Categoria I	-	-	-	-	-	31,5	37,06	38,16	-	-	-	-	-
Categoria II	-	-	-	-	-	37,91	40,1	43,06	-	-	-	-	-
Categoria III	-	-	-	-	-	43,18	49,88	55	-	-	-	-	-
Categoria IV	-	-	-	-	-	50,98	59,12	67	-	-	-	-	-

Observações e fontes:
Fontes: BACEN (2006); BASTOS (2001); SOCHACZEWSKI (1991).

Apesar do sofisticado instrumental que apresentava a L1.807, ou mesmo as facilidades concedidas na maneira de regular o IDE, ela não possibilitou um ingresso privado de capitais condizentes com as crescentes necessidades do desenvolvimento industrial, uma vez que nem a conjuntura doméstica, nem a internacional eram favoráveis, nos termos que tratamos no primeiro item. Por parte dos objetivos da política econômica, mesmo a reforma cambial tendo como meta geral a exportação dos "gravosos" (sem prejuízo aos setores de demanda inelástica como o café), assim como a rigorosa seleção das importações por licença prévia, não conseguiu impedir a eclosão da crise cambial em 1954.

Externamente, como visto, os IDEs não haviam atingido um ponto de maturação suficiente para serem atraídos para a América Latina, visto que a expansão da economia norte-americana que promoveu a exportação de capitais para a Europa ainda não tinha

[14] Segundo os quais, a SUMOC conforme o artigo 58, "ao examinar o requerimento de inscrição, levará em conta: I - a idoneidade do requerente; II - a essencialidade do empreendimento, tendo em consideração uma ordem hierárquica da atividade a ser determinada, anualmente, por entendimentos com os órgãos do Governo incumbidos de planejar e executar o programa de desenvolvimento econômico do país; III - o total dos compromissos já assumidos pelo país, em virtude de leis do Congresso, inscrições anteriores e de outras obrigações oriundas de acordos ou convênio que mereçam igual tratamento preferencial; IV - o orçamento de câmbio elaborado na forma do artigo 61, como a possível estimativa do máximo de responsabilidades, tendo em vista a previsão do balanço de pagamentos nos anos futuros; V - o prazo para liquidação da obrigação; VI - os juros da operação que deverão ser sempre discriminados expressamente e não poderão ultrapassar a taxa média vigorante para tais tipos de empréstimos ou financiamentos nos mercados internacionais de capitais; e VII - quaisquer outros aspectos técnicos ou jurídicos, que julgar úteis ao esclarecimento do pedido, para perfeita apreciação das vantagens ou desvantagens da operação".

determinado a recuperação produtiva da grande empresa européia, cuja migração aos mercados periféricos se consolidaria apenas na segunda metade dos anos 1950. A grande aposta de Getúlio estava na possibilidade de acesso aos recursos públicos norte-americanos, os quais pareciam mais próximos com a possível realização dos projetos da CMBEU. O que ele não contava era que a substituição do Governo Truman por Eisenhower, em 1953, faria com que as relações diplomáticas entre Brasil e EUA se tornassem cada vez mais díspares, visto que o novo governo não via com bons olhos um desenvolvimento econômico a partir dos interesses nacionais, sem se submeter à internacionalização integralmente. Além disso, a estratégia de intervenção na discricionariedade das políticas de países em desenvolvimento praticada pelo BIRD não era do agrado do Banco de Exportação-Importação dos EUA (EXIMBANK), o que legitimou um conflito generalizado, tendo como seu efeito colateral o fim da CMBEU e do sonho de 500 milhões de dólares em que Vargas havia acreditado para implantar a indústria pesada. A saída foi submeter o regime cambial a mais uma reformulação, que teve como destaque a subida de Oswaldo Aranha ao Ministério da Fazenda, instituindo a Instrução nº. 70 da SUMOC em 9 de outubro de 1953.

A Instrução 70 foi um instrumento inventado para regular as importações que, ao eliminar o sistema de licença prévia, criou cinco escalas decrescentes de prioridade, com taxas cambiais diferenciadas da oficial (Tabela 4)[15]. Além disso, instituiu o leilão de câmbios, em que as PVCs (*Promessas de Venda de Câmbio*) eram livremente negociadas no mercado livre, com um ágio de 8%, que a União arrecadava para o Tesouro Nacional. O capital internacional (de especial interesse nacional) – seja ele IDE ou empréstimos e financiamentos – tinha suas remessas favorecidas pelo câmbio oficial, apenas tendo que arcar com o ágio de 7 Cr$/US$, vinculado ao orçamento público.

A Instrução 70, seus adicionais e regulamentos, aprimoraram o critério de essencialidade e seletividade, principalmente em relação ao IDE. A Lei 2.145, que criou a CACEX e regulamentou a Instrução 70, previa que o IDE considerado importante para o desenvolvimento nacional teria ingresso sem cobertura cambial, ao passo que aqueles investimentos que não gozassem de tal prioridade, seriam confinados a 3ª e 4ª categorias mediante leilão de câmbio. O Decreto 34.893 de 1954 também sofisticava os critérios da L1.807, tais como aplicação do IDE conforme zonas climáticas menos favorecidas e subdesenvolvidas, além dos setores de utilidade pública, sem prescindir da análise e parecer do executivo. O Presidente da República, antes de conceder licença, teria que analisar as restrições descritas pelo *Plano do Governo Federal*, cujos limites seriam estabelecidos pelas

[15] Regularizada pela Lei nº. 2.145 de 29/12/1953, ela abolia a *Carteira de Exportação e Importação* (CEXIM) e criava a *Carteira de Comércio Exterior* (CACEX).

condições do balanço de pagamentos, a contribuição para o acúmulo de divisas, e se o capital internacional teria garantias técnicas e financeiras para realizar o empreendimento.

As remessas de lucros ficaram por conta da Lei 1.807, mantendo-se os 10% aos lucros e 8% para juros de capitais de "especial interesse nacional". O retorno de capital passou por aprimoramento, conforme os artigos 38 e 39 do Decreto 34.893, que previam de 10% a 20% no valor, mediante as disponibilidades do *Conselho da SUMOC*. Não obstante, além do intuito estatal de submeter a internacionalização aos específicos condicionantes internos do desenvolvimento, bem como do D34.893 e da Instrução 81, que os aprimorava, foi criada a *Comissão de Investimentos e Financiamentos Estrangeiros Registráveis* (CIFER). Nela, estabeleceram-se novos critérios, segundo os quais o IDE, antes de ser realizado, teria que passar por uma análise rigorosa que verificava o tipo de atividade, sua localização e filiação; a discriminação intra-produtiva (capital de giro, instalações e maquinaria); qual seria sua articulação e seu papel na divisão de tarefas com o setor público e o privado nacional; as características dos produtos a serem fabricados; a projeção para o período de maturação do empreendimento; as etapas e os valores do processamento fabril; a discriminação e a justificativa para as importações de determinadas máquinas e equipamentos; o tipo de tecnologia e técnicos a serem deslocados para o empreendimento, ou o grau de solidariedade com os pesquisadores locais; o tipo de mão-de-obra a ser utilizada, custo marginal de cada produto a ser fabricado e o tipo de matérias-primas que ele absorveria; projeção das remessas de lucros, *royalties* e dividendos; o efeito multiplicador das remessas na geração de divisas por meio de exportações e restrição de importações e, por fim, suas garantias de sustentabilidade no longo prazo[16].

O Estado tinha o domínio completo do perfil de internacionalização que julgava melhor para o desenvolvimento nacional, mesmo assim não se deu por satisfeito, procurando adicionar mais critérios que pudessem sofisticar a aplicação de capitais estrangeiros internamente. Com a preocupação de retirar do abstrato o conceito de "especial interesse nacional", o CIFER adicionou mais cláusulas à seleção do capital internacional, conforme sua essencialidade ao desenvolvimento econômico[17].

---

[16] Aviso da SUMOC de 15 de janeiro de 1954 - *Diário Oficial da União apud* Graeff (1981).

[17] Segundo o Despacho Presidencial nº. 28.816 de maio de 1954 In: GRAEFF (1981), "1. Consideram-se de relevante interesse para a economia nacional, nos termos do§ 1º do artigo 34 do Decreto nº. 34 893, de 5 de janeiro de 1954, e para os efeitos do disposto no Capitulo VII do citado decreto, os investimentos que correspondam às atividades classificadas no Item 6 da presente Resolução, - desde que também atendam a qualificações de ordem estrutural, conjuntural e cambial; 2. Por qualificações de natureza estrutural, para efeito da presente resolução, entender-se-á o conjunto de fatores, inerentes ao projeto, que, em face das condições econômicas atuais e potenciais do país, se mostrem capazes de contribuir para dar melhor base ao desenvolvimento da economia nacional, proporcionando: a) maior independência das atividades essenciais em relação a fornecimentos do exterior; b) preenchimento de lacuna na organização econômica do País, motivada por ausência ou insuficiência de atividades similares consideradas de relevante interesse para o desenvolvimento nacional; c) reflexos diretos ou indiretos no aumento da renda nacional; d) melhor rendimento econômico dos fatores de produção; e) repercussões sociais favoráveis ao bem estar das populações; f)- influência equilibradora das potencialidades regionais e preservadora da

O aprimoramento desses critérios que nunca foram integralmente colocados em prática, ainda que representassem um esforço de Vargas em legitimar seu nacionalismo diante de uma conjuntura adversa que pressionava seu governo até o derradeiro agosto de 1954, indicava um amadurecimento coerente das disposições legais que ensejavam o marco institucional desde o Estado Novo. Assim, diferentemente das abordagens que subestimam esse peso institucional (GRAEFF, 1981; CAPUTO, 2007; CAPUTO e MELO, 2009), para nós, o critério de essencialidade e seletividade se consubstanciou na busca da industrialização pesada, revelando uma clara opção pelos setores de base e um tipo de internacionalização que por meio da ação estatal teria uma lógica determinada pelos centros internos de decisão. Os instrumentos regulatórios expressavam esse desejo que obviamente não iria se realizar pelos canais jurídicos em si, mas pela criação de empresas estatais como a Petrobrás, a Eletrobrás, a constituição racional dos esquemas internos de gasto, a intermediação financeira do BNDE, a divisão de tarefas entre o IDE, poder estatal e setor privado nacional, sem falar dos créditos líquidos oriundos dos EUA.

---

unidade nacional; g) reforço da defesa nacional; 3. Por qualificações de natureza conjuntural, para efeito da presente resolução, entender-se-á a capacidade de os projetos se adaptarem às condições circunstanciais da economia do País, considerando-se: a) o atendimento das necessidades potenciais do mercado interno e as possibilidades de exportação; b) a inexistência ou insuficiência de fabricação no País de maquinaria, equipamento, ferramental e materiais destinados à sua implantação; e) a segurança de estabilidade própria, com respeito às disponibilidades internas de suprimentos em maquinaria, equipamento, ferramenta, materiais, matérias-primas, mão-de-obra, técnica e serviços necessários a sua operação e expansão; d) a possibilidade de serem financiados no país por meios não inflacionários; e) a sua realização no mínimo prazo que se considere satisfatório; 4. Por qualificações de natureza cambial, para efeito da presente resolução, entender-se-á a capacidade do investimento de promover economia ou produção de divisas, considerando-se: a) o balanço entre o valor da respectiva produção ou serviços e o da demanda de divisas exigíveis pelas importações necessárias à sua operação e pelos serviços do capital, pagamento de prêmios de patentes e de assistência técnica, e encargos correlatos; b) o balanço entre o valor líquido positivo da avaliação referida na letra 'a' e o volume provável de importações indispensáveis que o investimento se propõe substituir; c) os efeitos marginais e indiretos do empreendimento, quer quanto à demanda que exercerá sobre o mercado de materiais e matérias-primas, quer quanto à influência sobre a propensão do país a consumir e importar. As qualificações dos projetos serão consideradas como interdependentes e complementares, embora não necessariamente eliminatórias. Dentro do conceito de interdependência e complementaridade, serão as qualificações ponderadas, nos casos concretos, quanto à sua importância e hierarquia; 6. Classificam-se, em princípio, nos termos da presente resolução, como de relevante interesse para a economia nacional os seguintes grupos de atividades: I - Indústrias e serviços de infra-estrutura econômica, como tais compreendidos: produção de energia e serviços de transporte e comunicações. II - Armazenagem: depósitos, silos III - Indústrias destinadas à fabricação de maquinaria, equipamentos e peças para produção e distribuição de energia ou serviços de transporte, comunicações e armazenagem (ex.: produção de máquinas e equipamentos para usinas elétricas e atividades correlatas; de veículos para carga, material ferroviário, construção naval, equipamento portuário, equipamento aeronáutico; e para serviços de armazenagem, silos, frigoríficos) IV - colonização, povoamento, produção agrícola e pecuária, atividades extrativas vegetais, inclusive atividades de assistência técnica à produção. V - Indústrias alimentares, compreendendo o preparo de alimentos essenciais e sua transformação para conservação. VI - Indústrias de medicamentos essenciais. VII - Atividades educacionais e de pesquisa técnica, relativas ao preparo de mão de obra e de técnicos nacionais e a pesquisa de novos métodos de trabalho para desenvolvimento tecnológico das atividades produtivas. VIII - Indústrias destinadas à produção de máquinas, equipamentos, fertilizantes e defensivos, para a atividade agrícola e a pecuária, bem como à produção de equipamento para irrigação e matadouros. IX - Outras indústrias básicas, como tais compreendidas: a) extração, beneficiamento e industrialização de combustível; b) indústria extrativa mineral e beneficiamento de minérios; c) metalurgia primária (ex.: metalurgia em metais não ferrosos, chumbo); d) metalurgia de transformação, compreendendo produção de aços, ligas metálicas, e elaboração de produtos metálicos de primeira transformação (ex.: laminados, forjados, extruzados, fundidos, trefilados); e) indústria química de base (ex.: enxofre, ácidos, bases, sais minerais ou orgânicos, adubos, inseticidas, celulose, papel, cimento, borracha sintética). X - Indústrias mecânicas e de material elétrico essencial, compreendendo a produção de máquinas operatrizes industriais, de máquinas e equipamentos para indústria pesada e para mineração e de equipamentos elétricos essenciais. XI - Quaisquer atividades de extração, produção e beneficiamento de produtos destinados à exportação. XII - Atividades destinadas à pesquisa de recursos minerais e ao estudo do aproveitamento de recursos naturais. 7. Os projetos de investimentos, para serem especificamente considerados como de relevante interesse, deverão atender no mais alto grau possível, às exigências relativas às qualificações estruturais, conjunturais e cambiais, além de se revelarem convenientes por suas peculiaridades técnicas, econômicas e financeiras".

Levando em conta que apenas uma pequena parte desses objetivos se realizou, temos a dimensão exata do fracasso do projeto varguista. O que sobra dele quando refletimos sobre o papel do capital internacional é que – embora a capacidade de Vargas em mover seu padrão de desenvolvimento não estivesse à altura da superação dos entraves internos, cuja resolução dos problemas estruturais estava fora de seu alcance face às limitações históricas, além de um contexto internacional menos complexo que proporcionasse os recursos e os dividendos políticos na proporção exata de seus cálculos – houve sim a tentativa de delinear um tipo de hierarquia que privilegiasse a ação estatal em detrimento da lógica privada, visto que foi desenvolvida uma diretriz, ainda que confusa, da necessidade de controlar o capital em favor da sociedade brasileira. Esse padrão de desenvolvimento capitalista fracassou, mas a rota da industrialização seguiu adiante por uma nova fase de internacionalização, porque, apesar da conjuntura econômica interna problemática, a externa havia mudado a favor de um ingresso considerável de IDE europeu na segunda metade dos anos 1950. A partir desse ingresso, reforçaram-se as bases de financiamento do Plano de Metas e implementou-se a indústria pesada em um ritmo de "50 anos em 5". Entre o suicídio de Vargas e o Governo Kubitschek houve a Instrução 113, que, como já dissemos, não significou em si o determinante da internacionalização dos mercados internos brasileiros, mas colocou um elemento a mais na conformação geral do desenvolvimento capitalista em seus múltiplos desdobramentos. Diante de tal desígnio, o que buscamos observar em específico na Instrução 113 são as evidências de dois padrões de desenvolvimento capitalista distintos separados por ela: o de Vargas e o de JK.

E aqui voltamos a uma das questões tratadas no item anterior: se houve ou não ruptura no tipo de relação que Vargas e JK estabeleceram com o capital internacional para disponibilizar o desenvolvimento capitalista. Retomando o debate da introdução deste artigo, para alguns autores, a descontinuidade entre os dois governos na ação estatal para disponibilizar recursos estrangeiros foi marcante[18]; para outros, mesmo que vissem no interregno conservador de Café Filho uma diferença com o predecessor, o tipo de associação ao capital internacional que Vargas estabeleceu em seu padrão de desenvolvimento capitalista em nada se diferenciava de JK[19]. Para nós, houve sim uma inflexão no tipo de associação ao capital internacional que, longe de romper com as bases da industrialização, principalmente por manter a mesma política econômica, o modo de disciplinar a internacionalização em favor das necessidades internas, foi qualitativamente outro. Como já comentado, enquanto

[18] Como bem demonstrou Lima Filho (1993), outros autores também defenderam a ruptura entre Vargas e JK, tais como: Almeida (1986), Moura (1960), Furtado (1964), Cardoso (1978), Oliveira (1984), Ianni (1986), Sodré (1997) e Campos (1994).

[19] Dentre as obras que abordaram tal continuidade, destacamos as seguintes: Prado Jr. (1999), Cardoso (1977), Weffort (1977), D' Araújo (1982), Lessa e Fiori (1983), Vianna (1987), Pinho Neto (1990) e Bastos (2001).

Kubitschek não se preocupava com o tipo de capital estrangeiro mais condizente com os desígnios internos, nem impunha uma hierarquia ao setor privado através do Estado[20], Vargas projetou um desenvolvimento igualmente associado, mas que não era subordinado ao investimento internacional, cuja realização, mesmo prejudicada, ofereceu-nos as evidências institucionais que permitem qualificá-lo nesses termos. Para tanto, a Instrução 113 e os marcos institucionais que evoluem dessa ruptura dão o sentido da diferença onde o fracasso varguista em impor um tipo de autonomia permite entender o sucesso de JK[21].

O IDE europeu diante dos efeitos multiplicadores determinados indiretamente pela expansão da economia interna norte-americana, além do contexto particular da organização produtiva e comercial em resposta às restrições geradas pela Segunda Guerra, foram decisivos, como salientado anteriormente, para a implantação da indústria pesada brasileira. Do ponto de vista doméstico, a robustez do mercado interno determinada pela grande dimensão territorial e populacional de nosso país como principal determinante de atração de IDE, seguida secundariamente pela articulação pública e privada que propunha o Plano de Metas, a grande oferta de mão-de-obra sem os vínculos sindicais que poderiam impor restrições à remuneração real dos salários, além de um capital privado nacional propício a se associar com o estrangeiro, explicitam as razões internas da internacionalização produtiva no Brasil, em magnitude superior, aliás, aos outros países da América Latina. Nesse contexto, a Instrução 113 não passou de um simples mecanismo que facilitou e ajustou o marco institucional à internacionalização, sem deixar de ter denotado, por isso mesmo, um contraste qualitativo com o padrão de desenvolvimento capitalista que ela própria revogou.

Centremo-nos nela, então. Em 17 de janeiro de 1955, quando Gudin tinha acabado de assumir o Ministério da Fazenda, com o objetivo claro de praticar uma estabilização monetária através de instrumentos ortodoxos como restrição fiscal e contenção creditícia, e de, ao mesmo tempo, dispor de capitais internacionais para equilibrar o déficit nas contas externas, foi lançada a Instrução nº113 da SUMOC. Cosmopolita em seu modo de conceber o desenvolvimento nacional, além de crítico voraz ao protecionismo industrial e a qualquer mecanismo institucional que interrompesse a liberdade nos fluxos do balanço de pagamentos, Gudin advogava a simplificação do regime regulatório destinado ao capital internacional que,

[20] Segundo Cardoso (1978, p.205), "a posição que se atribui ao Estado será predominantemente a de um *manipulador de incentivos* e não a de um *controlador de decisões*, a de um investidor pioneiro e supletivo, em vez de ser um *Leviathan absorvente* [grifos do autor]".

[21] Bastos (2001, p.402) colocou os limites estruturais que assolaram o segundo Vargas: "devem ser encarados como a crise de um modo de indução do investimento privado através da expansão do crédito, de um lado, e da disponibilidade de reservas cambiais a um preço subsidiado, de outro, em circunstâncias em que a formação bruta de capital fixo dependia fortemente de importações. Simultaneamente, o modelo de financiamento externo para empreendimentos de infra-estrutura e insumos básicos ancorado na obtenção de financiamento público bilateral ou multilateral também entrava em crise menos de um ano depois que os primeiros empréstimos para a CMBEU foram liberados. Neste contexto, um conjunto de crises internas e externas induzia a que a crise cambial brasileira fosse contornada através da atração de capitais externos de risco".

pela sua própria vivência profissional, já sinalizava empecilhos à livre movimentação financeira das multinacionais instaladas no Brasil, tal como a *Bond and Share*, da qual foi diretor (BORGES, 1996). Dessa forma, a Instrução 113 deixava os traços pessoais de Gudin inscritos já na introdução[22]: "O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, considerando a necessidade de *simplificar* (grifo nosso) a regulamentação sobre o licenciamento de importações que independam de cobertura cambial, bem como as *vantagens* (grifo nosso) da criação de um *clima favorável* (grifo nosso) para os investimentos de capitais estrangeiros no País, resolve, nos termos" da legislação cambial vigente.

Dois elementos aparecem como continuidade e ruptura em relação ao regime institucional anterior. As "importações que independam de cobertura cambial"[23], já eram uma tendência que vinha desde o Governo Dutra, com o regime de licenças prévias, depois substituídas pela Lei 1.807 e aprimoradas com a Instrução 70 e a Lei 2.145, por meio da CACEX. Em outras palavras, a estrutural baixa capacidade de importar que o país apresentava fazia das políticas de importação que prescindiam de divisas cambiais extremamente necessárias. Nem por isso, entretanto, a Instrução 113 deixou de representar uma inflexão essencial no regime passado, sobretudo aquele criado pelo segundo Vargas, visto que, ao "simplificar", conceder "vantagens", ou mesmo criar um "clima favorável" aos "investimentos de capitais estrangeiros no País", ela extinguia quase por completo o arcabouço normativo que havia sido desenvolvido para estabelecer o critério de seletividade e essencialidade, consolidado sob a rubrica de "especial interesse nacional".

Com exceção do Despacho 28.816[24], a 113 revogou todos os outros avisos, instruções e decretos que animavam e davam sentido a um padrão de desenvolvimento capitalista menos subordinado à internacionalização. Por essas razões, a Instrução 113 impôs uma espécie de *continuidade* ao processo industrial, ao mesmo tempo em que se sobrepunha à intervenção estatal, demarcando uma clara *ruptura* na maneira de associar-se ao capital internacional, como podemos observar no primeiro e no último artigos: "1º. - A Carteira de Comércio Exterior (CACEX) poderá emitir 'licenças de importação sem cobertura cambial', que

---

[22] Eugênio Gudin *apud* Graeff (1981) via com grande atraso a institucionalidade criada por Vargas: "Os grandes males do Brasil, em minha opinião, são dois: a inflação e o nacionalismo excessivo. A papelada burocrática deve ser eliminada para facilitar as inversões de capital estrangeiro. Temos também que reduzir os critérios para as contenções, cancelar os créditos de inversões nacionais que provocam inflação e desequilibram o orçamento".

[23] Segundo Graeff (1981, pp.116-117), "a importação sem cobertura cambial é uma forma de investimento externo na qual o investidor, proprietário dos bens de produção importados, transfere-os para o país receptor sem receber em troca qualquer pagamento ou promessa de pagamento em divisas (a cobertura cambial); em vez disso, torna-se titular de uma cota proporcional do capital da empresa a cujo ativo os bens de produção são incorporados. No balanço de pagamentos do país receptor, em vez de aparecer como operação comercial com o sinal negativo de importação, a transferência aparece, portanto, como operação financeira, com o sinal positivo de entrada de capital. Se o mesmo investimento fosse realizado 'com' cobertura cambial, implicaria o seguinte: o investidor converteria uma certa importância de capital-dinheiro da moeda do seu país receptor, para aplicá-lo numa empresa aí estabelecida; em seguida, esta reverteria a mesma importância para a moeda do país de origem do investimento a fim de cobrir a importação dos bens de produção".

[24] Que, por ser criado pelo Presidente da República, não poderia ser extinto.

correspondem a investimentos estrangeiros no País, para conjuntos de equipamentos ou, em casos excepcionais, para equipamentos destinados à complementação ou aperfeiçoamento dos conjuntos já existentes, quando o Diretor da Carteira dispuser de suficientes elementos de convicção de que não será realizado pagamento em divisas correspondente ao valor dessas importações (...). 8º. - Ficam revogados e tornados sem efeito a Instrução nº. 81, de 22 de dezembro de 1953, e os Avisos desta Superintendência de 22 de dezembro de 1953, 6 e 15 de janeiro e 24 de julho de 1954, entrando a presente Instrução em vigor a partir da data de sua publicação no 'Diário Oficial'."

Foi inegável que a liberalidade da Instrução 113 exerceu um componente estratégico a ser considerado pelos oligopólios internacionais antes de se fixarem no país. Tampouco cabe relativizar sua importante função em angariar recursos na forma de bens importados sem cobertura cambial ao Plano de Metas. Mais do que alvo de oposições, ela foi extremamente útil para um tipo de internacionalização que contava com o apoio de amplas camadas das classes dirigentes internas, o que permite, por exemplo, entender o grau da crítica que lhe foi dirigida pelo empresariado nacional, ao se sentir desfavorecido em relação à possibilidade de obter recursos do exterior, além da dificuldade para importar máquinas e equipamentos nos moldes dos concorrentes internacionais.

A facilidade das empresas estrangeiras para investir sem cobertura cambial, desde que estivessem associadas ao capital nacional, buscava resolver o problema no desnível das diferentes paridades cambiais, uma vez que seriam prejudicadas, caso tivessem que internalizar primeiro os capitais líquidos pelo câmbio oficial, para depois importar pela terceira categoria. As empresas nacionais, sem participação com o IDE, teriam que dispor de cambiais para importar pela terceira categoria. Como elas não tinham disponibilidade de recursos, teriam que captar financiamentos externos, cuja operação a Instrução 113 não facilitava. Além disso, as empresas nacionais teriam que se submeter aos leilões de câmbio diante de um encarecimento no valor de divisas em virtude dos ágios controlados pelo governo. Como se não bastasse tal diferença, o capital internacional internalizava máquinas e equipamentos que já eram obsoletos em seus países de origem, superfaturando valores de importação e amortizando os custos fixos de seus bens de capital, ou mesmo ganhando desconto no imposto de renda, por estar incorporando ativos produtivos à capacidade instalada[25].

[25] Os desdobramentos legais da situação desfavorável aos empresários nacionais se encontram na seguinte parte da Instrução 113: "5º. - A Carteira de Comércio Exterior (CACEX) poderá licenciar, a favor de empresas brasileiras, a importação de conjuntos de equipamentos financiados no Exterior, atendidas as seguintes condições: a) os conjuntos de equipamentos devem destinar-se à produção de artigos classificados nas 1.a, 2.a e 3.a categorias de importação. Nos demais casos, a Carteira ouvirá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, sobre a essencialidade do produto, tendo em vista os critérios propostos pelo Conselho Nacional de Economia; b) nenhuma prestação anual será superior a 20% (vinte por cento)

Mesmo que o chamado empresário nacional criticasse a Instrução 113 pela discriminação de vantagens que ela impunha em relação ao capital internacional, ou por não ser respeitada pelo critério de similaridade nacional, havia o interesse de que os IDEs ingressassem ao país. Tal característica se inscrevia na particularidade associativista e despida de projetos de autonomia que o singularizava. Com o impulso industrial no ritmo dos "50 anos em 5", os empresários nacionais estiveram bem pouco preocupados em coibir o IDE, apenas exigiam uma melhor orientação pública do processo, ou até mesmo condições institucionais que favorecessem a sua associação com os recursos forâneos, procurando calibrar internamente o ritmo da modernização capitalista brasileira. Isso porque, graças ao IDE, o capital privado nacional seria atendido pela ampliação do parque industrial, no qual as possibilidades de crescer sob o efeito dinâmico que o oligopólio externo criaria eram imprescindíveis para sua existência. Essa associação – subordinada e ao mesmo tempo "virtuosa" – do capital nacional com a empresa estrangeira possibilitou, em companhia de certas frações de classe, setores estatais e do exército, a constituição de uma espécie de "complexo multinacional". Em presença desse elemento mais profundo de nossa dependência externa, as críticas à Instrução 113 não passavam de pequenas concessões, visto que ela não impedia, na prática, o "projeto" maior de internacionalização produtiva de que o próprio empresariado nacional queria participar[26]. Talvez, por isso mesmo, o debate intelectual sobre a 113 tenha tido maior impacto do que a discussão entre os empresários.

A controvérsia sobre a Instrução 113 girava basicamente em torno de três visões sobre a internacionalização brasileira, cuja temática central passava pela autonomia nacional diante

---

do valor do financiamento. 6º. - A Carteira de Câmbio poderá conceder aos beneficiários dos financiamentos câmbio à taxa oficial para o reembolso a que se refere a letra "b", supra, mediante o pagamento antecipado de uma sobretaxa que, até ulterior deliberação, é fixada em Cr$ 40,00 (quarenta cruzeiros) por dólar americano ou seu equivalente em outras moedas. - o compromisso cambial por parte da Carteira dependerá de suas disponibilidades de divisas, devendo ser destacadas as importâncias que corresponderem às obrigações que forem assumidas. - poderá, também, a Carteira de Câmbio permitir que o pagamento se realize, no todo ou em parte, pelo mercado de taxa livre". Para mais esclarecimentos sobre a situação desfavorável da empresa nacional em virtude da Instrução 113 ver "Ameaça de desnacionalização da indústria" (1958), Klüppel, (1959), Lima (1955), "Recursos em divisas para o desenvolvimento" (1957) e Souza (1957).

[26] Essa idéia de "projeto" do empresariado nacional foi amplamente defendida por Trevisan (1986, pp.124-5), que, ao realizar uma pesquisa dos ideais desenvolvimentistas da FIESP para a segunda metade dos anos 1950, expôs a questão nos seguintes termos: "A partir do que está posto, é possível tirar algumas conclusões relativas à política efetuada frente ao capital estrangeiro. Faz-se evidente, em primeiro lugar, que o projeto político dos industriais e a estratégia delineadora, estão apoiados no capital nacional e estrangeiro, não se tratando, portanto, de um projeto para o capital nacional, mas de um projeto onde o capital nacional determine as condições de participação do capital estrangeiro. A defesa do espaço e do controle da iniciativa privada sobre os setores produtivos ocupa nele um lugar prioritário, manifestando-se nitidamente a preferência pelos investimentos estrangeiros em relação aos investimentos estatais. Uma vez respeitadas as condições previstas pelas regras do jogo, que estipulam a igualdade de tratamento, deixa automaticamente de existir qualquer distinção entre os capitais, colocando-se a partir daí a questão, em termos de concorrência de mercado, uma lei que os industriais brasileiros aceitam e defendem neste caso particular pelo menos nos anos 55-60. (...) Os empresários brasileiros, nos anos 55-60, estiveram muito mais preocupados em evitar um possível avanço do poder estatal do que do capital estrangeiro sobre o processo produtivo do poder derivado do controle da produção e não estão dispostos a repartir esta prerrogativa com o Estado, defendendo-a para os capitalistas da indústria, aí incluídos os sócios do exterior. Revelam saber que a fonte do seu projeto é nacional, no sentido em que define nação como um espaço jurídico de dominação do capital industrial, mas é internacional na medida em que seus objetivos últimos são os do capital e os da iniciativa privada. Não se trata, evidentemente, do projeto da burguesia nacional cantado em prosa e em verso e ideologizado pela intelectualidade, útil, sem dúvida, à industrialização e ao projeto de dominação da classe empresarial".

do capital internacional; pelas formas de vinculação, sua contribuição ao desenvolvimento, e pelas condições para a remuneração externa[27]. A vertente mais crítica à internacionalização era aquela vinculada ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), em que autores como Sodré (1997) e Prado Jr. (1957; 1958; 1959) viam na Instrução 113 uma opção deliberada pelo imperialismo, justificada pela exploração de recursos locais e drenagem de divisas que o capital internacional impunha, ao passo que a vertente disciplinadora ao recurso externo, representada por Simonsen (1973), Furtado (1962; 1964), Rangel (1978) e Jaguaribe (1958), reconhecia a importância da Instrução para disponibilizar a poupança externa e a técnica, mas que teria que se submeter a um rígido controle cambial, critério de seletividade e essencialidade, além da proibição de aplicação em setores considerados estratégicos. Por último, a visão liberal, formada por Gudin (1957; 1958; 1965), Campos (1963a; 1963b; 1994), Paiva (1955) e Bulhões (1955), que tinha na Instrução 113 sua maior conquista, defendia que o capital internacional não deveria passar por nenhum controle em seus fluxos, nem distinção de origem, forma e destinação na economia brasileira.

A par desse caloroso debate, a internacionalização brasileira avançou, sendo a Instrução 113 parte integrante do processo visto que com a Lei nº. 3.244 de 14 de agosto de 1957, que previa a "Reforma das Tarifas de Alfândegas", JK alterou o critério das cinco categorias de importância decrescentes para as importações mais estratégicas, reduzindo-as a duas (Tabela 4). A categoria geral era destinada às importações de produtos sem similar nacional, ao passo que a especial se aplicava à proteção daqueles bens produzidos internamente, com restrição direta de cambiais. Foi criado igualmente o estatuto do similar nacional, segundo o qual o setor ou indústria que fossem considerados maduros gozariam de proteção especial a partir do registro no *Conselho de Política Aduaneira* (CPA). Por meio do agrupamento de membros do BNDE, CACEX e SUMOC, o órgão conhecido como CPA teria a função de alterar as taxas das novas tarifas conforme os limites fixados pela Lei de Tarifas como ficou conhecida a 3.244, bem como impor amplos poderes aos setores considerados essenciais à industrialização pesada, em que o setor de bens de consumo duráveis, majoritariamente estrangeiro, exerceria preponderantemente esse direito. O CPA também tinha o poder de reduzir em até 50% os impostos aplicados a máquinas e equipamentos sem similares no país, além de manter tarifas reduzidas para importação de matérias-primas necessárias à complementação industrial e de, ainda, aplicar o aumento dessas tarifas para os produtos que não fossem previstos pela lei.

As empresas estrangeiras foram favorecidas por essa legislação, uma vez que seus setores teriam reserva de mercado através de uma taxa especial que chegava a até 150% para

[27] Sobre o debate intelectual da internacionalização brasileira, ver Bielschowsky (2000) e Campos e Saes (2006).

produtos de importação similar. O expediente serviu como um importante suporte para o capital internacional ampliar-se internamente, abrindo um precedente legal ao processo de desnacionalização que teve origem na Instrução 113. O IDE internalizado a partir de 1955 teve como antecipação estratégica essa proteção comercial, em que o espaço relativamente seguro para sua ação lhe permitia constituir-se plenamente nos mercados internos periféricos sem risco de concorrência, uma vez que estava delimitado por rígidas fronteiras nacionais. A sua posição comercial, defendida, sobretudo, nos setores manufatureiros, manteve um razoável ponto de apoio em presença das políticas governamentais que favoreciam o preço do "excedente dos produtos".

Por fim, se não bastassem tais facilidades, o Decreto nº. 42.820 de 16/12/1957, que regulamentava a Lei de Tarifas, deu ainda maior abrangência institucional ao capital internacional, pois, além de legalizar a Instrução 113 (Capítulo V), permitiu o ingresso de empréstimos e financiamentos sem cobertura cambial conforme os critérios do Conselho da SUMOC, cujas saídas de capital na forma de juros, amortização e remessas de lucro seriam realizadas pela taxa de câmbio oficial. Também foi instituída pelo mesmo decreto a operação de mercado livre de câmbio, contratada em liquidação imediata e realizada em termos futuros para as *swaps*.

Assim, muito embora os críticos a 113 tenham exagerado – na medida em que lhe imputavam um grande papel, pelo ingresso de IDE no país e pela consequente desnacionalização – e os autores que vislumbravam um tipo de controle ao capital internacional tenham superestimado a capacidade do Estado de permitir tal disciplina depois dela – numa intensidade cuja dependência foi subestimada pelos liberais –, temos que ter em mente que a 113, dentro do universo de evolução do marco institucional anterior, possibilita-nos antever uma ruptura no sentido mais íntimo da internacionalização brasileira, quando se tornam mais claros os desenvolvimentos institucionais futuros. Ou seja, a despeito desse período desenvolvimentista originar uma industrialização muito mais avançada em termos dinâmicos, o preço de sua implantação foi expor a economia brasileira a um nível de dependência externa qualitativamente maior e complexamente determinado.

4. Considerações finais

Ao tratarmos da Instrução 113, cujo impacto ficou explícito pela sua ampla utilização durante o Governo Kubitschek, temos que ter presente o seu contexto anterior. O fato de não conceber a Instrução 113 como resultado de um processo de industrialização levou grande parte dos críticos ao capital internacional a identificá-la como o maior instrumento disponibilizado em favor do imperialismo. É preciso qualificar, contudo, que, embora fossem

importantes para definir uma política, os instrumentos regulatórios, por si próprios, não determinariam um padrão de desenvolvimento capitalista. O que determina a relevância do instrumento institucional é seu efeito amplificador e indicativo de certas contradições e limites de centralização do Estado, oferecendo um olhar específico ao desenvolvimento econômico, a partir do qual a análise da dinâmica normativa pode decifrar certas descontinuidades nas estratégias em voga.

Foi dessa perspectiva que apresentamos a Instrução 113 e todos os outros instrumentos regulatórios presentes neste artigo. Vale acrescentar que a instabilidade institucional no desenvolvimento capitalista brasileiro acarretou um percurso quase ininteligível entre as fortes oscilações dos diplomas legais, típicas, aliás, das condições de alta vulnerabilidade das contas externas e das fragilidades que apresenta uma economia subdesenvolvida. Mesmo diante da instabilidade do marco institucional, cujas vicissitudes marcaram uma trajetória quase caótica, nossa meta foi expor a racionalidade de sua evolução, à qual a Instrução 113 impôs uma ruptura fundamental, pois ainda que mantivesse e ampliasse o dispositivo de internalização de bens de produção sem cobertura cambial na forma de IDE, a supressão dos critérios de seletividade e essencialidade ao fluxo do capital internacional esquadrinha a anatomia da internacionalização brasileira nas décadas seguintes.

5. Bibliografia

ALMEIDA, R. "Política econômica do segundo Governo Vargas" In: SZMRECSÁYI, T e GRANZIEIRA, R. (Orgs.) *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

AMEAÇA de desnacionalização da indústria, *Desenvolvimento e Conjuntura*, mar, 1958.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, vários.

AREND, M. *50 Anos de industrialização do Brasil (1955-2005)*: uma análise evolucionária. Porto Alegre: 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Boletins mensais*, 2006.

BANDEIRA, M. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BASTOS, P. P. Z. *A dependência em progresso*: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises no Brasil (1890 – 1954). Campinas: 2001. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro:* o ciclo ideológico do desenvolvimento. 4.ed. Rio de Janeiro: Contratempo, 2000.

BLOCK, F. *Las Orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura, 1987.

BORGES, M. A. *Eugênio Gudin:* capitalismo e neoliberalismo. São Paulo: EDUC, 1996.

BULHÕES, O. G. "Disponibilidade do capital nacional e inversões estrangeiras". *Revista do Conselho Nacional de Economia*, set/out, 1955.

CAMPOS, R. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de janeiro: APEC, 1963a.

_____*Ensaios de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro: APEC, 1963b.

_____*A Lanterna na popa*: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CAMPOS, F. A. *A Arte da conquista*: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992). Campinas: 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

_____e SAES, A. M. "Origem e ascensão do debate sobre o capital internacional na formação econômica brasileira (1889-1964)", *Estudos de Sociologia*, n.20, 1º semestre de 2006.

CAPUTO, A. C. *Desenvolvimento econômico brasileiro e o investimento direto estrangeiro*: uma análise da Instrução 113 da SUMOC – 1955/1963. Niterói: 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia –Universidade Federal Fluminense.

CAPUTO, A. C. e MELO, H. P. "A Industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC", *Estudos Econômicos*, v.29, n.3, jul-set, 2009.

CARDOSO, F. H. "Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira" In: FURTADO, C. (Org.) *Brasil: Tempos modernos.* 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARDOSO, M. C. *Ideologia do desenvolvimento. Brasil*: JK/JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CONJUNTURA ECONÔMICA, FGV-RJ, vol. 26, n.11, novembro, 1972.

COUTINHO, L. *The Internationalization of oligopoly capital*. Thesis of Doctored. Cornell University, Ithaca, 1975.

_____"Mudanças recentes na divisão internacional do trabalho" *Contexto*, n.2, mar., 1977.

CORSI, F. L. *Estado Novo*: política externa e projeto nacional. São Paulo: Unesp, 1997.

D'ARAÚJO, M., C. *O Segundo Governo Vargas (1951-54)* – democracia, partidos e crise política. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1982.

EICHENGREEN, B. *A Globalização do capital*: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Ed. 34, 2000.

FAJNZYLBER, F. *Estratégia industrial em empresas internacionais:* posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971.

FONSECA, P., C. *Vargas*: o capitalismo em construção 1906-1954. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

FURTADO, C. *A Pré - revolução brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____*Dialética do subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

GILPIN, R. *U.S. Power and the multinational corporation*: the political economy of foreign direct investment. New York: Basic Books, 1975.

GRAEFF, E. P. *Política de investimentos estrangeiros no pós-guerra:* a Instrução nº113 e as origens do "modelo associado". São Paulo: 1981. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas –Universidade de São Paulo.

GUDIN, E. "Capitais estrangeiros no Brasil". *Digesto Econômico*, São Paulo, n.135, mai/jun, 1957.

_____ "O Capital estrangeiro e o desenvolvimento". *Digesto Econômico*, n.143, p. 9-17, set/out, 1958.

_____*Análise de problemas brasileiros*. Rio de Janeiro: Agir, 1965.

HADLER, J. P. C. *Dependência e subdesenvolvimento*: a transnacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado. São Paulo: Alameda, 2012.

HYMER, S. H. y ROWTHORN, R. "Corporaciones multinacionales y oligopólio internacional: el desafio no americano" In: TESTA, V. *Empresas multinacionales e imperialismo*. Bueno Aires: Siglo XXI, 1973.

IANNI, O. *Estado e Planejamento no Brasil.* 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

JAGUARIBE, H. O *Nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KLÜPPEL, L. E. "Investimento direto ou financiamento" *Observador Econômico e Financeiro*, fev, 1959.

LAFER, C. *O Programa de Metas (1956-1961)* – Processo de Planejamento e Sistema Político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica.* 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____e FIORI, J. L. "Relendo a política econômica: as falácias do nacionalismo do segundo Vargas". Rio de janeiro: UFRJ-IEI (Texto para discussão nº30), 1983.

LIMA, H. F. "Capitais nacionais e investimentos internacionais" *Revista Brasiliense*, n.1, set-out, 1955.

LIMA FILHO, P. A. *A Economia política do complexo industrial-militar – o caso do Brasil.* São Paulo: 1993. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MARTINS, L. *Nação e corporação multinacional (a política das empresas no Brasil e na América Latina)*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1975.

MELLO, J. M. C. O *Capitalismo tardio*: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 10.ed. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.

MOURA, A. "Capitais estrangeiros – empréstimos ou empresas". *Revista Brasiliense*, n.22, mar/abr, 1959.

_____*Capitais Estrangeiros*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1960.

NACIONES UNIDAS *El Financiamiento externo de América Latina*. Nueva York: 1964.

NONNENBERG, M. J. B. *Determinantes dos investimentos externos e impactos das empresas multinacionais no Brasil – 1956/2000* Rio de Janeiro: 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia Industrial – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. "Democracia com desenvolvimento: 1956-1961", In: ABREU, M. P. (org.) *A Ordem do Progresso*, Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

OLIVEIRA, F. *A Economia da dependência imperfeita.* 4.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

PAIVA, G. "Investimentos internacionais privados". *Digesto Econômico*, São Paulo, n.122, mar/abr, 1955.

PINHO NETO, D. M. "O Interregno Café Filho: 1954-1955". In: ABREU, M., P. (Org.) *A Ordem do progresso:* cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PRADO Jr., C. "Capitais estrangeiros". *Revista Brasiliense*. São Paulo, n.11, p. 14-24, mai-jun, 1957.

_____ "Capitais estrangeiros e capitais nacionais". *Revista Brasiliense*. São Paulo, n.18, p. 33-42, jul-ago, 1958.

_____ "Os Empreendimentos estrangeiros e capitais nacionais". Revista Brasiliense. São Paulo, n.23, p.1-10, mai-jun, 1959.

_____*Revolução brasileira.* 7.ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

RANGEL, I. *A Inflação brasileira.* São Paulo: Brasiliense, 1978.

RECURSOS em divisas para o desenvolvimento, *Desenvolvimento e Conjuntura*, jul, 1957.

RODAN, P. N. R. "Os Investimentos multinacionais no âmbito da integração latino-americana" In: BANCO Interamericano de desenvolvimento *As Inversões multinacionais no desenvolvimento e integração da América Latina*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1969.

RODRIGUES, C. H. L. *A Questão do protecionismo no debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin.* Campinas: 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

SAMPAIO Jr., P., S., A. *Entre a nação e a barbárie:* os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis: Vozes, 1999.

SIMONSEN, R. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.

SOCHACZEWSKI, A. C. - *Desenvolvimento Econômico e Financeiro do Brasil l952–1968*. Trajetória Cultural, São Paulo, 1991.

SODRÉ, N. W. *Capitalismo e revolução burguesa no Brasil.* 2.ed. Rio de Janeiro: Grafia, 1997.

SOURROUILLE, J. V. *et a*l *Inversiones extranjeras en América Latina*: política económica, decisiones de inversión y comportamiento econômico de las filiales. Bueno Aires: ITAL/BID, 1984.

SOUZA, R. P. "Investimento estrangeiro", *Exposição feita no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio*, Rio de Janeiro, 1957.

SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO, *Boletins e relatórios*, vários anos.

TEIXEIRA, A. *O Movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra*. Rio de Janeiro: 1983. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia Industrial – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

TREVISAN, M. T. *50 anos em 5... A FIESP e o desenvolvimentismo*. Petrópolis: Vozes, 1986.

WEFFORT, F., C. "O Populismo na política brasileira" In: FURTADO, C. (Org.) *Brasil: Tempos modernos.* 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIANNA, S., B. *A Política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.