

# Internacionalização brasileira e Instrução 113 da SUMOC\*

## *Brazilian Internationalization and Instruction 113 of SUMOC*

Fábio Antonio de Campos

Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil, email: fcampos@unicamp.br

Resumo. Tendo como referência os modelos 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 Superintendência da Moeda e do Crédito (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 Kubitschek 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 Superintendência da Moeda e do Crédito (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,

\* Pesquisa financiada com recursos da Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de Sao Paulo. Este artigo é uma versão modificada de outros trabalhos apresentados nos seguintes congressos científicos: XL Encontro Nacional de Economia, Ipojuca, Pernambuco, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2012; X Congresso Brasileiro de História Econômica e XI Conferência Internacional de História de Empresas, Juiz de Fora, Minas Gerais, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2013, e XXXXIII Encontro da Associação Portuguesa de História Econômica e Social, Braga-Portugal, 2013. Agradeço as excelentes ponderações dos pareceristas anônimos deste artigo.

the selection criteria and essentiality mark a fundamental break in the distinct forms of association with the international capital between the two governments.

Key words: economic development; exchange rate policy; direct foreign investment; Instruction 113.

Artigo recebido: 5 de julho de 2016. Artigo aceito: 7 de novembro de 2016.

## INTRODUÇÃO

**E**m alguns momentos da história brasileira contemporânea alguns instrumentos cambiais tornaram-se verdadeiros símbolos de opções, modelos ou alguns tipos de desenvolvimento seguidos por certos governos. É o caso da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (em diante 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 modelo de desenvolvimento varguista *vis-à-vis* de Juscelino.

A 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 Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Petrobrás, além do projeto da Eletrobrás, levou alguns autores como Almeida (1986), Campos (1994), Cardoso (1978), Furtado (1964), Ianni (1986), Lima Filho (1993), Moura (1960), Oliveira (1984) e Sodré (1997) a defenderem uma ruptura em 1954 com a subida ao poder de Café Filho e depois Kubitschek. 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 Estados Unidos e o apoio aos investimentos externos privados. Dentre esses autores, destacamos: Bastos (2001), Cardoso (1977), D'Araújo (1982), Lessa e Fiori (1983), Pignaton (1972), Pinho Neto (1990) Prado Jr. (1999), Vianna (1987) e Weffort (1977).

Dessas preposições mais amplas sobre os diferentes modelos de desenvolvimento nos anos 1950 é possível definir certas descontinuidades no regime disciplinar ao investimento direto estrangeiro (em diante IDE), tendo como eixo de análise a Instrução 113 da SUMOC. Certas abordagens investigaram o processo institucional que culminou na criação da Instru-

ção 113 e seus impactos na economia brasileira, sobretudo, ao tratarem das mudanças da política cambial de Vargas (Decreto-lei 30.363/52; Lei do Mercado Livre de 1953; Instrução 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 42.820 de 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 Kubitschek, se sobrepôs entre eles uma continuidade. Mais especificamente, ele foi enfático em mostrar o impacto da Instrução 113: “mantida e largamente aplicada por Kubitschek, foi por intermédio dessa medida que ocorreu, na maior parte o afluxo maciço de investimentos das empresas multinacionais” (Graeff, 1981, p. 10). Embora Graeff (1981, p. 166) tenha reconhecido uma descontinuidade entre a política cambial de Vargas e de Café Filho em relação ao capital internacional: “no esquema de Vargas, a vantagem da importação sem cobertura cambial tornava-se mais um instrumento nas mãos do Estado a fim de dirigir a entrada dos investimentos estrangeiros para determinados setores da economia, enquanto que pela medida de Gudin [ministro da Fazenda do governo Café Filho] tal direcionamento dependeria quase que inteiramente do interesse privado dos investidores”; o autor afirmou que na prática o governo Kubitschek teria usado “os mesmos critérios desenvolvimentistas estabelecidos pela SUMOC sob Vargas” (Graeff, 1981, p. 166). Assim, ele concluiu “que o resultado mais importante da Instrução 113 não se deu no plano prático da política econômica, mas antes no plano *simbólico*” (grifo do autor) (Graeff, 1981, p. 166).

Na mesma direção, em trabalhos recentes como os de Caputo (2007) e Caputo e Melo (2009), em que 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. Convergingo com Graeff (1981), essa interpretação assumiu que as inflexões entre o tipo de associação aos investimentos estrangeiros de Kubitschek e o modelo de desenvolvimento varguista se relativizaram diante de uma continuidade maior no que diz respeito aos meios de atração de IDE, em especial o ingresso sem cobertura cambial. Nesse sentido, a defesa da continuidade no marco institucional que a Instrução 113 se inseriu foi defendida enfaticamente por Caputo (2007, pp. 103-104): “analisando os

aspectos das políticas anteriores em relação ao capital estrangeiro percebe-se que houve uma continuidade na tentativa de atrair este tipo de capital para o Brasil desde o pós-guerra até a instituição da Instrução 113”. Com isso, mesmo que tenha reconhecido como “mais rigorosos” os critérios de seleção antes de 1955, a autora dirimiu a importância dos instrumentos de controle ao capital internacional que Vargas criou e que Café Filho revogou, sem, necessariamente, serem recriados com Juscelino Kubitschek: “não se pode afirmar que houve um corte ou mudança de direção neste sentido, já que, mesmo no segundo governo Vargas, considerado por muitos como nacionalista, o capital estrangeiro participou de empreendimentos e foi privilegiado pela Lei 1.807 e Instrução 70” (Caputo, 2007, p. 104).

Diante dessas abordagens que revelaram 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 mundial de acumulação 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 existiram entre os governos da época. Nossa hipótese contraria as abordagens de Graeff (1981) e de Caputo (2007), pois se aproxima daqueles que reconheceram diferenças substanciais de Juscelino Kubitschek em relação a Getúlio Vargas no que diz respeito à Instrução 113. Uma defesa enfática de tal hipótese foi destacada por Arend (2009, p. 21):

na segunda metade da década de 1950, uma série de medidas foi tomada na direção de induzir a internacionalização da economia brasileira, mas especificamente para a instalação de empresas estrangeiras em setores industriais que se tornariam alavancadores do crescimento econômico até 1980. Por isso, considera-se que ocorreu uma mudança em relação à estratégia de desenvolvimento anterior. Ambas as estratégias são entendidas como desenvolvimentistas, mas o papel reservado ao capital internacional na estratégia de Vargas e na de JK é bastante distinto. Após a opção de JK pelo que foi definido como –desenvolvimentismo-internacionalista, desencadeou-se uma série de eventos que foi minando e enfraquecendo internamente as intenções de construção de um capitalismo mais autônomo e menos subordinado ao movimento do capital internacional.

A abordagem recente de Fonseca e Lenz (2012, p. 5) defendeu igualmente a diferença entre Vargas e Juscelino Kubitschek no que tange a relação com o capital internacional:

É verdade que o “nacional-desenvolvimentismo”, tal como aparece tanto em Vargas como em Perón, não excluía o capital estrangeiro, mas o restringia a determinadas áreas, em um jogo sempre disposto à barganha e que supunha como ator relevante o estado como freio à internacionalização dos setores produtivos; capital estrangeiro era ideologicamente considerado antitético a valores como soberania e independência nacionais. Em JK, ao contrário, este *passava a ser pedra angular da proposta de desenvolvimento, e ao estado não mais caberia um papel de vigilância, mas de parceria, pois os interesses de ambos agora convergiriam na realização de um mesmo projeto* (grifo dos autores).

Mesmo autores (Bastos, 2012; Meirelles e Mattos, 2015) que tenderam salientar mais as continuidades entre Vargas e Juscelino Kubitschek do que as rupturas, no que tange à relação entre política cambial e capital internacional, em específico, reconheceram as diferenças substanciais entre os dois governos.

Dessa maneira, nosso desafio aqui será mostrar que mesmo existindo continuidades entre Kubitschek e Vargas em relação 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, revelaram qualitativamente as distintas formas de associação com o capital internacional, impondo uma ruptura fundamental no desenvolvimento capitalista brasileiro.

#### INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MERCADOS INTERNOS BRASILEIROS

A Instrução 113 ficou conhecida por ser um instrumento decisivo para atrair capitais internacionais necessários à consolidação da indústria pesada brasileira na segunda metade dos anos 1950. Tratada sob as mais diversas ideologias,<sup>1</sup> em que algumas, de 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; outras, alinhadas a políticas heterodoxas ou socialistas, também depositaram muita importância a 113, identificada como um expediente 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. Ainda que possamos depositar certa relevância à Instrução 113, há de se acautelar, porque por si só ela não explica a interna-

<sup>1</sup> Para entender todo o arco ideológico do pensamento econômico brasileiro nessa época ver Bielschowsky (2000).

cionalização 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 mundial de acumulação, 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 Estados Unidos 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. Nesse sentido consolidou-se um padrão mundial de acumulação 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 Organização do Tratado do Atlântico Norte), bem como a exportação de capitais produtivos na forma de IDE estadunidenses, viabilizaram o crescimento econômico nessas regiões e a geração de renda e emprego (Block, 1987). Assim, o padrão mundial de acumulação que se desenvolveu nessa fase se constituiu basicamente na relação entre o planejamento estatal e a expansão da grande empresa estadunidense. O IDE estadunidense, além de auxiliar na reconstrução das economias destruídas pela guerra, exportou um tipo de internacionalização que deu maior organicidade ao capitalismo, assim como facilitou a difusão de um típico projeto estadunidense de influência global por outros Estados associados a ele (Gilpin, 1975).

O amadurecimento desse processo de internacionalização produtiva proporcionou a recuperação industrial europeia, em especial à Alemanha, cuja associação de investimentos estadunidenses 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. Uma das manifestações de tal expansão foi o próprio acirramento da concorrência oligopolista entre empresas estadunidenses e europeias que resultaram no acréscimo de exportação de capitais a regiões subdesenvolvidas (Coutinho, 1975). Dentre as regiões periféricas aptas a acumular IDE em estoques crescentes nos anos 1950, a América Latina ocupou quase 75% do seu destino total (ver tabela 1). Os investimentos estadunidenses superaram os europeus, mas uma ressalva deve ser feita, visto que boa parte dos IDEs dos Estados Unidos 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 *completely knocked down*.

TABELA 1. ESTOQUE MUNDIAL DE INVESTIMENTO DIRETO  
ESTRANGEIRO (MILHÕES DE DÓLARES DE 1967)

<i>Destino</i>	<i>Tótal</i>	<i>Origen</i>		
		<i>EUA</i>	<i>Europa</i>	<i>Japão e outros</i>
América Latina	18 449.3	11 776.6	6 268	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	1 238.7	85
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	56 564.6	39 500	9 200

Fonte: elaboração própria com base em Sourrouille, Gatto e Kosacoff (1984).

Com exceção da Venezuela, que liderava os estoques de IDEs na América Latina em virtude da exploração de petróleo pelos Estados Unidos (ver tabela 2), Argentina, Brasil e México se tornaram os principais destinos de atração. Segundos tais dados, para esses três países o IDE veio com o objetivo de criar mercados para seu oligopólio manufatureiro, constituindo-se numa indústria 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 tal 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.

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 início da industrialização pesada. 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 Juscelino Kubitschek, por outro lado, não buscava uma verticalização do planejamento estatal nos moldes que Vargas tentou, por isso não discriminava a

TABELA 2. INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NA AMÉRICA LATINA (MILHÕES DE DÓLARES, PREÇOS CORRENTES)

<i>Países</i>	<i>1946-1950</i>	<i>1951-1955</i>	<i>1956-1960</i>	<i>Total geral</i>
Argentina	-113.8	15.8	828.8	730.8
Bolívia	0.2	3.6	66.2	70
Brasil	219.6	350	743	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
El Salvador	0.2	-0.1	0.6	0.7
Guatemala	12	-2	71.8	81.8
Haiti	4.7	21.1	2.1	27.9
Honduras	24.9	41.4	-12	54.3
México	176.9	439.4	423.5	1 039.8
Nicarágua	5.5	9	10.3	24.8
Panamá	29.2	27.4	78.9	135.5
Paraguai	9.2	2.2	10.4	21.8
Peru	23	170.2	179.2	372.4
República Dominicana	4.4	9.1	20.3	33.8
Uruguai	68.0	40	20	128
Venezuela	1 026.4	366.7	1 550.8	2 943.9
Cuba	9.4	89	263	361.4
Total	1 688.3	1 715.5	4 529.4	7 933.2

Fonte: elaboração própria com base em Comisión Económica para América Latina (1965, p. 259).

origem do capital, tampouco hierarquizava os tipos de capitais condizentes com o seu planejamento (Cardoso, 1978).

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 maturado o desenvolvimento europeu nos termos que definimos acima, os influxos 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 241 000 000 de dólares (60 000 000 de dólares em médias anuais), enquanto os reinvestimentos foram de 1 498 milhões de

dólares (374 000 000 de dólares 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 1 937 milhões de dólares (484 000 000 de dólares em médias anuais), forçando um saldo líquido negativo de 198 000 000 de dólares (50 000 000 de dólares em médias anuais). 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 estadunidense, além do setor de utilidade pública, capitaneado pela *Light* de origem canadense e a estadunidense *American and Foreign Power Company*.

Vargas embora buscasse imprimir uma certa autonomia relativa 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, se bem que tenha avançado na constituição dos setores de base (Petrobrás e o projeto Eletrobrás), não conseguiu viabilizar a implantação da indústria pesada nos termos que planejava (Bastos, 2001).

Adicionalmente, a dificuldade em atrair financiamento externo para dirimir a baixa capacidade em importar deixou Vargas refém do problema estrutural brasileiro de déficit no balanço de pagamentos. Com a queda no preço internacional do café, declínio nos influxo de capitais externos e a necessidade crescente de importação de bens de capital para a indústria, em 1954 o saldo comercial alcançou apenas o valor de 148 000 000 de dólares, o valor registrado na conta de serviços foi de 338 000 000 de dólares (89 000 000 de dólares de remessas de lucro), o déficit na conta capital de 18 000 000 de dólares (como resultado, além da queda no ingresso de capital estrangeiro, o vencimento de amortizações da dívida externa chegou a 134 000 000 de dólares), que impuseram um déficit no balanço de pagamentos de 203 000 000 de dólares (Campos, 2015).

Com significativa melhora das condições externas em face da maturação capitalista europeia, assim como a herança de uma certa infraestrutura estatal, o avanço industrial nos setores intermediários, um sistema financeiro relativamente constituído e um arcabouço institucional simplificado pela Instrução 113 criada no governo Café Filho e que buscava contornar o déficit no balanço de pagamentos, proporcionaram ao período Kubistchek a instalação da indústria pesada brasileira, tendo sua dimensão mais dinâ-

TABELA 3. INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NO BRASIL (MILHÕES DE DÓLARES DE 2008)<sup>A</sup>

	A <sup>b</sup>	A4		B	C	D	E	F	G	H
	A 1	A 2	A 1 + A 2	Rein.	IDE total	Lucros e divid.	Royalties e servicos	D + E Total de remes.	C - F	Estoque
Moeda	Mercad.	Líqu.							Saldo	
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

<sup>a</sup> As fontes listadas abaixo foram deflacionadas para preços constantes de 2008, utilizando o IPA/EUA (FMI/IFS).

<sup>b</sup> Exclui repatriações de capitais e IDE brasileiro no exterior.

Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos da SUMOC (1955-1966).

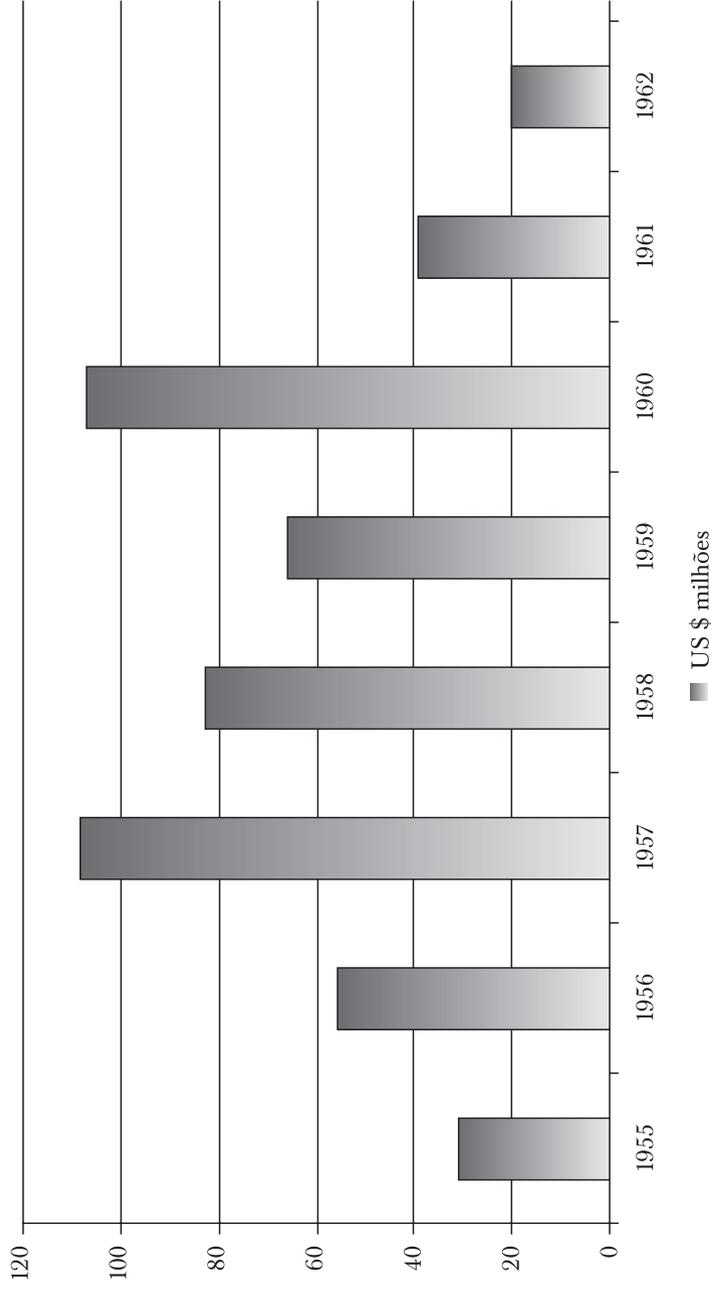
mica viabilizada pelo ingresso de IDE. A inversão líquida entre 1955 e 1961, segundo dados da tabela 3, foi de 4 400 milhões de dólares (629 000 000 de dólares em média anuais) superando os reinvestimentos de lucro que ficaram em 1 555 milhões de dólares (222 000 000 de dólares em média anuais), e, em um nível muito superior aos das remessas de rendimentos ao exterior que atingiram o patamar de 2 806 milhões de dólares (400 000 000 de dólares em média anuais), de modo a gerar um saldo líquido positivo total de 3 149 milhões de dólares (450 000 000 de dólares em média anuais), exatamente o oposto ao período do segundo Vargas. Para 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 Estados Unidos em 43.5% e outros 10.8%. Para um total de 497 700 000 dólares 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 (27 970 000 dólares, 14.8% do total); General Motors do Brasil S. A. (25 020 000 dólares, 13.2% do total); Ford Motor do Brasil S. A. (22 420 000 dólares, 11.8% do total); Volkswagen do Brasil Indústria e Comércio de Automóveis S. A. (14 320 000 dólares, 7.6% do total); Robert Bosch do Brasil Indústria e Comércio de Acessórios para Motores e Chassis Ltda. (12 990 000 dólares, 6.9% do total); Mercedes Benz do Brasil S. A. (12 780 000 dólares, 6.7% do total), e a Indústria Nacional de Locomotivas INL Ltda. (11 500 000 dólares, 6.1% do total). De modo geral, podemos observar elevados valores entre 1957 e 1960 nos fluxos de investimentos externos licenciados exclusivamente pela Instrução 113, registrando mais de 100 000 000 de dólares em alguns anos da série (ver gráfico 1).

Igualmente eloquente foram os setores industriais que mais utilizaram da Instrução 113. O setor de veículos e peças sozinhos atraiu 240 600 000 dólares (46% do total), em seguida, mecânica e elétrica tiveram um ingresso de 78 400 000 dólares (15%), química e farmacêutico 64 300 000 dólares (12%) (ver tabela 4), o que denota a liderança incontestada de tais indústrias no processo de implantação da indústria pesada na época de Kubitschek, assim como reforça seu caráter internacionalizado como apontado por Caputo e Melo (2009) e Campos (2009, 2015).

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.<sup>2</sup> O planejamento de Juscelino Kubits-

<sup>2</sup> Segundo dados de Orenstein e Sochaczewski (1992), a energia teve 60% de sua capacidade instalada para o petróleo e o setor elétrico 5 000 000 de kW em 1960; o setor de transporte teve

GRÁFICO 1. INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NO BRASIL LICENCIADOS  
NA FORMA DA INSTRUÇÃO 113



Fonte: elaboração própria com base em dados compilados por Graeff (1981, p. 136).

TABELA 4. DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DOS INVESTIMENTOS REGISTRADOS PELA INSTRUÇÃO 113 (MILHÕES DE DÓLARES)

<i>Indústria</i>	<i>Valor</i>	<i>Percentual</i>
Veículos e peças	240.6	46
Metalurgia	26.3	5
Mecânica e elétrica	78.4	15
Construção naval	13.8	3
Tratores e implementos	24.5	5
Química e farmacêutica	64.3	12
Têxtil	19.1	4
Produtos alimentícios	13.9	3
Outras	40.8	7
Total	521.8	100

Fonte: Graeff (1981, p. 136).

chek, embora 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<sup>3</sup> subordinados ao Conselho de Desenvolvimento ainda que buscasse 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 “perna” mais forte do tripé, isto é, a empresa multinacional, imprimiu seu ritmo e estabeleceu o compasso em todo desenvolvimento capitalista brasileiro dessa fase.<sup>4</sup>

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 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 por cento.

<sup>3</sup> O Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) foi o mais importante, inclusive considerado como modelo para os outros.

<sup>4</sup> 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).

Em resumo, o modelo de associação de Vargas mesmo que não deixasse de se alinhar com os interesses dos Estados Unidos, 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 Juscelino Kubitschek, 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, Kubitschek diferentemente de Vargas não fixou uma política específica para os investimentos externos, tampouco tinha a preferência pelos empréstimos estrangeiros estatais 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 várias possibilidades para explorar tais discontinuidades a esses dois modelos associados, escolhemos a Instrução 113 como uma introdução para a análise de tais questões.

### POLÍTICA CAMBIAL E INSTRUÇÃO 113

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. 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”<sup>5</sup> 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 início do governo Dutra buscou, de todas as maneiras, alinhar-se aos Estados Unidos, bem como favorecer a vinda de IDEs a fim de impulsionar a industrialização (Bastos, 2001). Mesmo assim, em pre-

<sup>5</sup> Decreto-lei 7.666 de 22 de junho de 1945.

sença 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 de Vargas. Dentre as medidas ligadas ao capital internacional estava a retirada do reinvestimento da base de cálculo para remessas pelo Decreto-lei 9.025.<sup>6</sup> 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 envolveu a questão por parte das autoridades foi 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, seria 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.<sup>7</sup>

Mesmo perante as contradições do diploma legal de Dutra, já era possível identificar um traço de continuidade no modo de conduzir a industrialização, cujo critério de aplicação do capital internacional e seu rendimento eram 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 presente a intenção de atrair investimentos diretos, manter as bases de vinculação com a política externa estadunidense e almejar a constituição da indústria pesada. A conjuntura internacional a favor da entrada de IDEs estadunidenses na Europa, bem como o auxílio de empréstimos externos destinados àquele continente, impunham, entretanto, largas restrições ao governo.

<sup>6</sup> Decreto-lei 9.025 de 27 de fevereiro de 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.

<sup>7</sup> Daí ser possível entender por que o decreto-lei 9.025 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 9.602, que revogava temporariamente alguns preceitos legais do decreto-lei 9.025, além da Instrução 20 da SUMOC (27 de agosto de 1946), que acabava por definitivo com ela. Mas em julho de 1947 a Instrução 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.

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 403 000 000 de dólares, e em 1952 já chegava a 624 000 000 de dólares, e as exportações tinham recuado de 1 771 milhões de dólares para 1 416 milhões de dólares no mesmo período (Sochaczewski, 1991). O foco inicial de Getúlio foi solucionar essa crise, cujas remessas de lucro se colocavam também como problemáticas. Embora o seu modelo de desenvolvimento fosse qualitativamente diferente do modelo estabelecido por Dutra, porque reconhecia na intervenção estatal a maneira mais correta de implantar os setores pesados da economia, a edição do Decreto 30.363 de 3 de janeiro de 1952 retomava o controle sobre as remessas seguindo a letra do Decreto-lei 9.025. 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 16.7 bilhões de cruzeiros 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 estadunidense, a fim de obter dividendos em favor do seu modelo 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 Decreto 30.363 trazia com maior clareza essa questão dos reinvestimentos, além de revogar todas as disposições legais que vieram a modificar o Decreto-lei 9.025. 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 estadunidense, 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 Decreto 30.363 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 (em diante IBRD), que previa dotações líquidas de recursos para a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (em diante CMBEU), bem como as ameaças de retaliações comerciais do governo estadunidense.

Bem como o Decreto-lei 9.025, o Decreto 30.363 durou pouco, já em 7 de janeiro de 1953 foi editada a Lei do Mercado Livre,<sup>8</sup> 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 500 000 000 de dólares previstos, a fim de colocar em prática os projetos que previam a superação dos famosos “pontos de estrangulamentos”. Embora a Lei 1.807 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 25 da SUMOC, seria reincorporado e aprimorado. Desse modo, a continuidade inscrita em um modelo de desenvolvimento associado, mas não subordinado à internacionalização, persistia desde o tempo da Lei Malaia.

O modelo brasileiro 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 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 Estados Unidos 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 1.807, procurando satisfazer tais expectativas, colocou um componente de liberalidade ao fluxo de capital internacional, sem deixar de controlá-lo.<sup>9</sup>

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,

<sup>8</sup> Lei 1.807 de 1953.

<sup>9</sup> 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.”

seu ingresso seria realizado por meio da taxa de câmbio oficial de 18.72 cruzeiros-dólar, 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 Decreto-lei 9.025. 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 (ver tabela 5), remetendo depois pela taxa oficial, conquistava um claro subsídio cambial. Isso porque se entrasse em um valor de 1 000 dólares pela taxa livre, por exemplo, o IDE se transformaria em 43 320 cruzeiros, e o câmbio oficial para retorno ou remessa desse capital permitia que se tornasse automaticamente 2 314.10 dólares, desde que existissem equilíbrio das contas externas e disponibilidade cambial.

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 critério de essencialidade seria adicionado ao dispositivo mediante o Decreto 32.285 de 19 de fevereiro de 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 Decreto 32.285, 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 capitalista nacional.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 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 convênios 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;

Apesar do sofisticado instrumental que apresentava a Lei 1.807, 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 estadunidense que promoveu a exportação de capitais para a Europa ainda não tinha determinado a recuperação produtiva da grande empresa europeia, 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 capitais públicos estadunidenses, 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 Estados Unidos 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 IBRD não era do agrado do Banco de Exportação-Importação dos Estados Unidos, o que legitimou um conflito generalizado, tendo como seu efeito colateral o fim da CMBEU e do sonho de 500 000 000 de dólares em que Vargas havia acreditado para implantar a indústria pesada (Bastos, 2001). 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 70 da SUMOC em 9 de outubro de 1953.

A Instrução 70 foi um instrumento criado para regular as importações que, ao eliminar o sistema de licença prévia, criou cinco escalas decrescentes de prioridade, com taxas cambiais diferenciadas da oficial.<sup>11</sup> Além disso, instituiu o leilão de câmbios, em que as promessas de venda de câm-

---

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”.

<sup>11</sup> Regularizada pela Lei 2.145 de 29 de dezembro de 1953, ela abolia a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) e criava a Carteira de Comércio Exterior (CACEX).

TABELA 5. TAXAS DE CÂMBIO DO PERÍODO (CRUZEIROS-DÓLARES)

Variações	1951	1952	1953	1953	1954	1955	1956	1957,		1960,		
								agosto	setembro- dezembro	janeiro- junho	junho	
Oficial	18.7	18.72	18.72	18.72	18.82	18.82	18.82	18.82	18.82	18.82	18.92	300
Mercado Livre	-	-	-	43.32	62.18	73.54	73.59	75.67	130.1	156.6	189.73	-
<i>Leilões de importação</i>												
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	200
<i>Exportação</i>												
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	-	-	-	-

Fontes: Bastos (2001) e Sochaczewski (1991).

bio 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 sete cruzeiros-dólares, 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 Carteira de Comércio Exterior (em diante 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 terceira e quarta categorias mediante leilão de câmbio. O Decreto 34.893 de 1954 também aprimorava os critérios da Lei 1.807, 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 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 especificação, 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 Decreto 34.893 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.<sup>12</sup>

O Estado buscava imprimir um domínio no perfil de internacionalização que julgava ser o melhor para o desenvolvimento capitalista nacional, mesmo assim não se deu por satisfeito, procurando adicionar mais critérios que pudessem aperfeiçoar 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.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Aviso da SUMOC de 15 de janeiro de 1954, *Diário Oficial da União* in Graeff (1981).

<sup>13</sup> Segundo o Despacho Presidencial 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 34.893, de 5 de janeiro de 1954, e para os efeitos do disposto no Capítulo 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 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; *c*) 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: 1. Indústrias e serviços de infra-estrutura econômica, como

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 (Caputo e Melo, 2009; Graeff, 1981), 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 iriam 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 público e setor privado nacional, sem falar dos créditos líquidos oriundos dos Estados Unidos.

Levando em conta que apenas uma pequena parte desses objetivos se realizou, temos a dimensão exata do fracasso do projeto varguista. O

---

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.”

que sobra dele quando refletimos sobre o papel do capital internacional é que –embora a capacidade de Vargas em mover seu modelo 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 modelo 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.

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;<sup>14</sup> 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 modelo de desenvolvimento capitalista pouco se diferenciava de Juscelino Kubitschek.<sup>15</sup> Para nós, houve sim uma mudança 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. Enquanto 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,<sup>16</sup> Var-

<sup>14</sup> Como bem demonstrou Lima Filho (1993), outros autores também defenderam a ruptura entre Vargas e Juscelino Kubitschek, tais como Almeida (1986), Campos (1994), Cardoso (1978), Furtado (1964), Ianni (1986), Moura (1960), Oliveira (1984) e Sodré (1997).

<sup>15</sup> Dentre as obras que abordaram tal continuidade, destacamos as seguintes: Bastos (2012), Cardoso (1977), D’Araújo (1982), Lessa e Fiori (1983), Pinho Neto (1990), Prado Jr. (1999), Vianna (1987) e Weffort (1977).

<sup>16</sup> 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)”.

gas 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 em que o fracasso varguista em impor um tipo de autonomia permite entender o sucesso de Juscelino Kubitschek.

Centremo-nos nela, então. Em 17 de janeiro de 1955, quando Eugênio 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 113 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, 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. Dessa forma, a Instrução 113 deixava os traços pessoais de Gudin inscritos já na introdução:<sup>17</sup> “O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, considerando a necessidade de *simplificar* a regulamentação sobre o licenciamento de importações que independam de cobertura cambial, bem como as *vantagens* da criação de um *clima favorável* para os investimentos de capitais estrangeiros no País, resolve, nos termos” da legislação cambial vigente (grifos nosso).

Dois elementos aparecem como continuidade e ruptura em relação ao regime institucional anterior. As “importações que independam de cobertura cambial”, 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 ruptura 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

<sup>17</sup> Eugênio Gudin in 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”.

capitais estrangeiros no País”, ela extinguiu 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 28816,<sup>18</sup> a 113 revogou todos os outros avisos, instruções e decretos que animavam e davam sentido a um modelo 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 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 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

<sup>18</sup> Que, por ser criado pelo presidente da república, não poderia ser extinto.

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.

Embora o 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 por parte dele 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.

A internacionalização brasileira avançou, sendo a Instrução 113 parte integrante do processo visto que com a Lei 3.244 de 14 de agosto de 1957, que previa a “Reforma das Tarifas de Alfândegas”, Juscelino Kubitschek alterou o critério das cinco categorias de importância decrescentes para as importações mais estratégicas, reduzindo-as a duas. 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 (em diante 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 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 42.820 de 16 de dezembro de 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*.

#### 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 modelo 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.

Foram dessas perspectivas 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 sub-desenvolvida. 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.

Perante a evolução do marco institucional que foi possível construir neste artigo, a Instrução 113 possibilita-nos antever uma ruptura no sentido mais íntimo da internacionalização brasileira, quando se tornam mais claros os desenvolvimentos institucionais futuros. A despeito de esse 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 determinada, só possível de ser compreendido contra-ponto qualitativamente as diferenças do marco regulatório do capital internacional entre Vargas e Juscelino Kubitschek.

#### LISTA DE REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. (1986). Política econômica do segundo governo Vargas. En T. SZMRECSÁYI e R. GRANZIEIRA (orgs.), *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Universidad Estatal de Campinas.
- AREND, M. (2009). *50 Anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária* (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

- BASTOS, P. P. Z. (2001). *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises no Brasil (1890-1954)* (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- BASTOS, P. P. Z. (2012). Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. Em P. P. Z. BASTOS e P. C. D. FONSECA (orgs.), *A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista.
- BIELSCHOWSKY, R. (2000). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento* (4a. ed.). Rio de Janeiro: Contratempo.
- BLOCK, F. (1987). *Los orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAMPOS, F. A. (2009). *A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)* (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- CAMPOS, F. A. (2015). Multinational firms and the regulatory framework in Brazil (1951-1967). *Apuntes*, 42(76), 137-172. DOI: 10.21678/0252-1865.
- CAMPOS, R. (1994). *A Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- CAPUTO, A. C. (2007). *Desenvolvimento econômico brasileiro e o investimento direto estrangeiro: uma análise da Instrução 113 da SUMOC, 1955-1963* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- CAPUTO, A. C. e MELO, H. P. (2009). A Industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC. *Estudos Econômicos*, 39(3), 513-538. DOI: 10.1590/S0101-41612009000300003
- CARDOSO, F. H. (1977). Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira. Em C. M. FURTADO (org.), *Brasil: Tempos modernos* (2a. ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARDOSO, M. L. (1978). *Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK/JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (1965). El financiamiento externo de América Latina. En CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1964*. Nova Iorque: Naciones Unidas. Recuperado de <http://archivo.cepal.org/pdfs/EEAL/1964.pdf>
- COUTINHO, L. (1975). *The internationalization of oligopoly capital* (Tese de doutorado). Cornell University, Ithaca.
- CORSI, F. L. (1997). *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista.
- D'ARAÚJO, M. C. (1982). *O segundo governo Vargas (1951-54): democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro: Zahar.
- EICHENGREEN, B. (2000). *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Ed. 34.
- FONSECA, P. C. D. (1989). *Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense.
- FONSECA, P. C. D. e LENZ, M. H. (2012). O desenvolvimentismo em novo estilo na América Latina: Kubitschek e Frondizi. Em *XVII Encontro Nacional de Economia*

- Política*. Brasil: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro/Sociedade Brasileira de Economia Política.
- FURTADO, C. M. (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- GILPIN, R. U. S. (1975). *Power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment*. Nova Iorque: Basic Books.
- GRAEFF, E. P. (1981). *Política de investimentos estrangeiros no pós-guerra: a Instrução nº 113 e as origens do “modelo associado”* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- IANNI, O. (1986). *Estado e planejamento no Brasil* (4a. ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LAFER, C. (2002). *O Programa de Metas (1956-1961). Processo de Planejamento e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- LESSA, C. (1983). *Quinze anos de política econômica* (4a. ed.). São Paulo: Brasiliense.
- LESSA, C. e FIORI, J. L. (1983). *Relendo a política econômica: as falácias do nacionalismo do segundo Vargas* (Texto para discussão núm. 30). Rio de Janeiro: Universidad Federal de Río de Janeiro.
- LIMA FILHO, P. A. (1993). *A economia política do complexo industrial-militar: o caso do Brasil* (Tese de doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MOURA, A. (1960). *Capitais estrangeiros* (2a. ed.). São Paulo: Brasiliense.
- MEIRELLES, J. e MATTOS, F. A. M. (2015). A relação entre o capital estrangeiro e a industrialização brasileira nos anos 1950. *História Econômica & História de Empresas*, 18(2), 389-426.
- OLIVEIRA, F. (1984). *A economia da dependência imperfeita* (4a. ed.). Rio de Janeiro: Graal.
- ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. (1992). Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. Em M. P. ABREU (org.), *A ordem do progresso, cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
- PIGNATON, A. A. G. (1972). *Investimento externo e estrutura industrial 1946-1962* (Dissertação de mestrado). Escola de Pós-Graduação em Economia, Brasília.
- PINHO NETO, D. M. (1990). O interregno Café Filho: 1954-1955. Em M. P. ABREU (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus.
- PRADO Jr., C. (1999). *Revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- SOCHACZEWSKI, A. C. (1991). *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural.
- SODRÉ, N. W. (1997). *Capitalismo e revolução burguesa no Brasil* (2a. ed.). Rio de Janeiro: Grafia.
- SOURROUILLE, J. V., GATTO, F. e KOSACOFF, B. (1984). *Inversiones extranjeras en América Latina: política económica, decisiones de inversión y comportamiento económico de las filiales*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo.
- SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO (1955-1966), *Boletins e/ou relatórios*. Brasília.

VIANNA, S. B. (1987). *A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

WEFFORT, F. C. (1977). O populismo na política brasileira. Em C. M. FURTADO (org.), *Brasil: Tempos modernos* (2a. ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.