

O Investimento Direto Estrangeiro no Governo Juscelino Kubitschek

Ana Claudia Caputo (CICEF)

Hildete Pereira de Melo (UFF) *

Resumo

Na década de 1950 foi intenso o debate sobre a participação do capital estrangeiro na industrialização brasileira. Apesar das fortes expressões nacionalistas dos governos da época (à exceção do governo Café Filho), medidas foram tomadas, durante todo o período, para criar um ambiente favorável à entrada destes capitais, de forma a superar a restrição externa de divisas e os constantes desequilíbrios no balanço de pagamentos. A Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), de janeiro de 1955, que permitia a entrada de investimentos sem cobertura cambial, destacou-se por seu sucesso em atraí-los. Este artigo avalia o papel da Instrução 113 na industrialização brasileira na segunda metade da década de 1950 e, em especial, sua participação no Plano de Metas, do governo Juscelino Kubitschek. O estudo foi feito a partir da análise das licenças concedidas pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX) às empresas estrangeiras e de documentos oficiais do Conselho do Desenvolvimento, órgão assessor da Presidência da República. Constatou-se que a Instrução 113 desempenhou uma importante função, já que era o dispositivo legal para a entrada do investimento sem cobertura cambial. Sua participação mais expressiva foi na meta da implantação da indústria de veículos.

Palavras-chave: Plano de Metas, Instrução 113 da SUMOC, Investimento direto estrangeiro.

Abstract

In the 1950s, the debate about the participation of foreign capital in Brazilian industrialization was lively. Despite the strong nationalistic expressions of the governments at the time (with the exception of Café Filho's government), measures were taken, during that period, to create a favorable environment for the admittance of those capitals, a way to overcome the external restraint and the constant disequilibria of the balance of payments. Instruction 113 of the Currency and Credit Board (SUMOC), established in January 1955, which admitted foreign investments without exchange cover, stood out for its success in attracting them. This article analyses the role of Instruction 113 in Brazilian industrialization in the second half of the fifties, specially its participation in the economic development plan of Juscelino Kubitschek's government. The study was done through the analysis of the licenses granted by the Foreign Trade Department of Bank of Brazil to the foreign companies and the study of data from the Development Council, the advisory agency of the Presidency. Evidences show that Instruction 113 played an important role since it was the legal device for the admittance of investment without exchange cover. Its most expressive participation was in the establishment of the Brazilian vehicles' industry.

Keywords: Plano de Metas, Instruction 113 of SUMOC, Direct foreign investment.

2. História Econômica e Economia Brasileira

2.1. História Econômica e Social Brasileira

Sessões Ordinárias

* Ana Claudia Caputo, Mestre em Economia, Faculdade de Economia/UFF, Pesquisadora do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (CICEF). E-mail: claudiacaputo@yahoo.com.br. Hildete Pereira de Melo, Doutora em Economia, Professora Associada de Economia/UFF. E-mail: hildete@economia.uff.br

No estudo da industrialização do Brasil emerge uma questão polêmica relativa ao papel do capital estrangeiro neste processo. O objetivo deste artigo é examinar um aspecto desta questão, analisando uma das medidas de política empreendida pelo governo a fim de atrair firmas estrangeiras para o Brasil nos anos 1950. O fato foi que, na segunda metade desta década, precisamente no governo Kubitscheck, os investimentos privados estrangeiros cresceram muito. A política cambial responsável por este sucesso foi em parte a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), de 1955, que permitia às empresas estrangeiras importarem bens de capital sem necessidade de cobertura cambial. Esta medida teve grande repercussão na economia e favoreceu a industrialização ocorrida neste governo, sendo um dos pilares do fortalecimento da pauta estrangeira na estrutura econômica nacional. Baseado nos Boletins da SUMOC e nos documentos do Conselho do Desenvolvimento, este trabalho analisa a aplicação desta medida cambial, abrindo estas importações por setores de atividades e países investidores, e, ainda, o seu discutido papel no Plano de Metas do governo Kubitscheck.

Debate sobre o papel do capital estrangeiro nos anos 1950

Durante e depois do tratamento liberal no governo Dutra seguiu-se um debate vivo, nos anos 1950, relativo à participação do capital estrangeiro na economia.¹ A própria sociedade brasileira envolveu-se na famosa campanha do *Petróleo é Nosso* e na definição do desenho institucional da indústria do petróleo que culminou, em 1953, com a aprovação no Congresso Nacional do monopólio estatal sobre o setor e a criação da empresa PETROBRAS.² Todavia, amplos setores sociais continuaram discutindo os limites da participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento brasileiro. As opiniões se dividiam indo da proibição à cooperação entre as diversas facções do capital privado nacional, estrangeiro e estatal.

Refletindo a conjuntura econômica, Vargas, no tradicional discurso de fim de ano, no primeiro ano de governo do seu segundo mandato (dezembro de 1951), diante do agravamento da situação externa, denunciou a remessa de lucros, *royalties* e dividendos, que naquele ano tinham atingido uma soma vultosa, como uma questão de soberania nacional. Estas remessas superavam a entrada de capital estrangeiro no país e para melhor controlar deste fato, o presidente anunciava a criação de um registro desses capitais para conhecer mais detalhadamente sua movimentação. Este discurso foi pronunciado em 31 de dezembro de 1951 e o problema foi assim colocado:

¹ Esta participação é tratada por Álvaro Vieira Pinto como orientação nefasta diante das condições favoráveis à acumulação de capital autóctone, presente naqueles anos. E os próprios técnicos do governo se dividiram durante e depois do governo Vargas em relação a este papel. O fórum de debate foi sobretudo travado no ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) criado pelo governo do Presidente Café Filho (Decreto n. 57.608 de 14 de julho de 1955). Ver Toledo, 1977.

² Lei n. 2004 de 3 de outubro de 1953. Ver Dias & Quaglino, 1993.

“Na primeira prestação de meu Governo, cumpre me fazer uma revelação. Por detrás dos bastidores da administração pública, logrou o Governo descobrir aos poucos, e não sem dificuldade, uma trama criminoso que há cinco anos se vinha tecendo contra a economia, a riqueza e a independência da Pátria. (...) Foi orientada à sombra da autoridade do próprio governo, através de um Regulamento e de vários aditivos a esse Regulamento, baixados pela direção da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil”.

Este discurso denunciava um regulamento baixado pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil que permitia burlar o decreto-lei número 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, que disciplinava o retorno e remessa de lucros e juros aos capitais estrangeiros aplicados no país numa proporção máxima de 20% ao ano. E assegurava o direito de remeter juros, lucros e dividendos produzidos no Brasil de no máximo oito por cento ao ano para os capitais estrangeiros registrados na Carteira de Câmbio. Vargas afirmou: *“... essa lei, infelizmente nunca foi cumprida. No mesmo ano de 1946 fez-se um Regulamento baixado pela Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, ..., onde se permitiu que os juros e dividendos, lucros, etc. do capital estrangeiro, que ultrapassassem os oito por cento previstos na lei também fossem considerados como “capital estrangeiro” e somados a este último, para fins de registro e cálculo de juros posteriores. Assim, um mero Regulamento, baixado por uma autoridade de menor hierarquia, sabotou totalmente não só o espírito, mas o próprio texto do decreto-lei, e conseguiu inaugurar em surdina e sem que ninguém se desse conta, um sistema de vazamento subterrâneo de moeda brasileira para o exterior”.*³

O discurso inflamou os ânimos de todos, dos nacionalistas aos defensores do capital estrangeiro e teve enorme repercussão na sociedade. A este quadro legal, contrapõem-se desequilíbrios estruturais e problemas no balanço de pagamentos. Furtado (1985), escrevendo sobre estes anos, afirma que o capital internacional reage imediatamente sobre estes desequilíbrios e a entrada líquida de capitais de longo prazo foi negativa no ano de 1951.⁴ Provavelmente o registro implantado dificultou algumas negociações e resultou que em 1952 a transferência de lucros e dividendos para o exterior tenha passado de uma média anual de 90 milhões de dólares para 33 milhões neste ano (Furtado, 1985, 146). A questão das remessas de lucro tem marcado a literatura sobre o governo Vargas como um dos aspectos do nacionalismo radical presente na política do segundo mandato. Para Besserman Viana (1987, 124) esta política não continha nenhuma intenção estratégica de confronto com o capital estrangeiro.

Na velha tradição varguista de endurecer e negociar, o governo no famoso discurso de dezembro de 1951 havia denunciado os reinvestimentos e anunciava a decisão de rever os registros

³ Este discurso pode ser lido na íntegra no Jornal do Brasil de 01 de janeiro de 1952. Infelizmente os Arquivos do Banco do Brasil estão indisponíveis (até abril de 2008) e não foi possível ter acesso a documentação da CACEX.

⁴ Furtado (1985, p.145/146) afirma que esta era em torno de 30 milhões de dólares e naquele ano, 1951, tinha sido pela primeira vez negativa, de cerca de treze milhões.

dos capitais estrangeiros, mas esta denúncia iniciou uma negociação que foi finalizada com a promulgação da Lei 1.807, de 07 de janeiro de 1953, que estabelecia um mercado livre para a remessa destes rendimentos. Isto é, uma legislação liberal no tratamento deste capital para remessas de lucros, reinvestimentos, pagamento de *royalties* e assistência técnica. Besserman Viana (1987) defende que a denúncia das remessas de lucro e o problema dos investimentos diretos faziam parte da estratégia de Vargas de ampliar a barganha brasileira no cenário internacional, pois a situação externa continuava tensa e no ano de 1952 o déficit no balanço comercial foi de cerca de quatro por cento do PIB. Esta legislação abria algumas exceções para as remessas de rendimentos dos capitais estrangeiros para aqueles investimentos de especial interesse para a economia nacional.

Concordamos com as observações de Besserman Viana (1987, 126/127) de que nesta ocasião o Governo Vargas pragmaticamente não admitia concessões gratuitas para nenhum país, mesmo para os Estados Unidos, e priorizava os interesses do desenvolvimento e a defesa do princípio da soberania nacional com garra e disposição, o que pode ser interpretado como uma sólida política nacionalista.

Neste momento explodia o processo de substituição de importações e a política econômica de Vargas passou a sofrer fortes restrições externas. Osvaldo Aranha é nomeado Ministro da Fazenda. Cômico do problema, declarava que a industrialização era “devoradora de divisas” e responde a crise cambial com a Instrução 70 da SUMOC, em outubro de 1953, criando as taxas múltiplas de câmbio e os leilões de câmbio para substituir o controle direto de importações. Havia um tratamento diferenciado para importações e exportações e as primeiras eram classificadas em cinco categorias definidas de acordo com a essencialidade dos bens para o funcionamento do sistema produtivo. Esta política cambial fazia uma conciliação entre a proteção do setor industrial e o reforço das finanças do Estado para garantir o investimento na infra-estrutura (Tavares, 1972).

A crise do segundo Governo Vargas foi crescendo a partir de 1953, no rastro das crescentes dificuldades econômicas daquele ano; o quadro político foi tencionado com a realização, em maio de 1953, da Convenção Nacional da União Democrática Nacional (UDN) que decidiu romper e fazer oposição ao governo federal. A tensão amplia-se com a movimentação política oriunda das eleições estaduais em 1954 e a sucessão presidencial em 1955. Esta foi acirrada com a proposição do governador de Pernambuco, Etelvino Lins, do lançamento de uma candidatura de centro união nacional e em São Paulo com a ruptura de Adhemar de Barros que, em campanha para o governo estadual, acusa Getúlio de trair os compromissos da frente popular de 1950.

Não é nosso propósito analisar a conjuntura política destes anos, nem as interpretações sobre a natureza do segundo Governo Vargas. A crise foi se aguçando e este quadro foi sacudido com o suicídio do Presidente Vargas e seu testamento político (a Carta Testamento) que repercutiu como

uma bomba nos meios nacionalistas.⁵ O vice-presidente Café Filho assumiu o governo e organizou um gabinete liberal. Entregou a gestão do Ministério da Fazenda ao professor Eugênio Gudin, expoente da corrente liberal brasileira (Bielschowsky, 1988). Em 17 de janeiro de 1955, sob a orientação de Gudin, a SUMOC promulgou a Instrução 113, que autorizava a CACEX a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial. Ao permitir a importação sem cobertura cambial de equipamentos, na forma de investimento direto estrangeiro, essa legislação tinha como objetivo aumentar a importação de bens de capital sem criar problemas para o balanço de pagamentos e dessa forma modernizar rapidamente a indústria nacional.

Para o governo este decreto era uma forma de atrair o capital estrangeiro, diminuindo a burocracia para sua entrada e instituindo uma remuneração atraente para o mesmo. Estes equipamentos e máquinas importados via Instrução 113, eram contabilizados no ativo das empresas importadoras como investimento, numa taxa de câmbio livre, enquanto que a remessa de lucros e amortizáveis que as empresas faziam era feita com base numa taxa de câmbio preferencial, portanto havia um diferencial cambial que favorecia o capital estrangeiro em detrimento do capital nacional.

Entre 1955 e 1963, o valor dos investimentos diretos estrangeiros totalizou US\$ 497,7 milhões. A maior concentração desses investimentos ocorreu entre 1957 e 1960, com 73,0% do total do período (US\$ 363,1 milhões), explicado essencialmente pelo investimento direto no setor automobilístico, no contexto da implantação desta indústria no Brasil, uma das metas do plano do governo Juscelino Kubitschek (Caputo, 2007). Como será analisado em outra seção deste trabalho, este governo fez pleno uso dessa Instrução.

No início dos anos 1960 ocorreu uma queda bastante acentuada desses investimentos, que passaram de US\$ 107,2 milhões em 1960 para US\$ 39,2 milhões em 1961, US\$ 20,1 milhões em 1962 e US\$ 4,5 milhões em 1963, este último representando menos de 1% do valor total investido (Caputo, 2007). Esta queda, a nosso ver, é explicada essencialmente pela mudança ocorrida na política cambial introduzida pela Instrução 204 da SUMOC, presidida pelo Dr. Octávio Bulhões e promulgada em março de 1961, pelo então ministro da Fazenda Clemente Mariani, no Governo Jânio Quadros. Esta instrução liberalizou o mercado cambial e unificou as taxas cambiais, eliminando as categorias preferenciais (Lessa, 1982), o que impossibilitou a saída dos capitais com taxas de câmbio diferenciadas.⁶

A diminuição da entrada de capital estrangeiro fica normalmente a conta do Governo João Goulart, pela instabilidade política exacerbada emanada do contexto da guerra fria, da luta social e

⁵ Sobre a crise política do segundo Governo Vargas ver Brandi (1983) e Soares D'Araujo (1983), Boito Jr (1982), Lessa e Fiori (1983) e Besserman Viana (1987).

⁶ Até a promulgação desta Instrução estes recursos que entravam pela Instrução 113 tinham uma taxa de câmbio determinada, e utilizava-se outra para a saída, para fazer remessa de lucros, reinvestimentos e pagamentos de *royalties*. Roberto Campos em suas memórias afirma que esta instrução liberando a taxa de câmbio foi inspiração sua (1994, p.254).

política acirrada pelo debate ideológico sobre o papel do capital estrangeiro (Melo et al., 2006). Na realidade a frieza do capital foi o que prevaleceu e a unificação das taxas reduziu este fluxo no início dos anos 1960 e não a Lei n. 4.131, de 03 de setembro de 1962, que disciplinou a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. Esta lei disciplinava as operações de remessas das empresas estrangeiras existentes no Brasil e regulamentava as entradas e saídas de capitais. Sobretudo esta lei eliminava alguns aspectos mais favoráveis no que se refere a proibir explicitamente que os bancos públicos financiassem diretamente empresas estrangeiras (Art.4). Lessa (1982, 148) afirma que, apesar da forte discussão travada sobre a possível sangria na renda nacional provocada por estas remessas, na realidade, estes pagamentos no Brasil, ao contrário de outros países latino-americanos, representavam naqueles anos cerca de 15,9% do total das receitas de exportações. Embora o autor chame atenção para o caráter transitório desta cifra, por que estes resultados não poderiam se manter caso se elevassem estes investimentos, naquela conjuntura recessiva as remessas eram pouco expressivas.

Com a derrubada do Governo Goulart e a mudança do regime político com a chegada dos militares ao poder em abril de 1964, estes aspectos disciplinadores das remessas de valores para o exterior foram abolidas pela Lei n. 4.390, de 29 de agosto de 1964, que mudava a redação de alguns artigos da Lei n. 4.131. As principais mudanças foram relacionadas ao reinvestimento. Este passava a poder ser declarado em duas moedas, podia ser alocado em outro setor da economia, o que ampliava a liberdade de atuação desse capital na economia nacional, além de obter uma maior flexibilidade relativa a prazos de registro, pagamento de *royalties* e assistência técnica.

A Instrução 113 da SUMOC

A Instrução 113 da SUMOC foi instituída em 17 de janeiro de 1955, na gestão Café Filho. Sua autoria é reconhecida como sendo do liberal Eugenio Gudín, Ministro da Fazenda à época. Gudín fazia parte do Conselho da SUMOC, cujos outros participantes eram o seu diretor executivo, Otávio Gouveia de Bulhões, o Presidente do Banco do Brasil, Clemente Mariani Bittencourt, João Candido de Andrade Dantas, diretor da Carteira de Câmbio, e Augusto Mario Caldeira Brant, diretor da Carteira de Redesconto e Caixa de Mobilização Bancária.⁷

A escolha de Gudín para o Ministério da Fazenda foi resultado de seu prestígio na comunidade financeira internacional, o que garantiria um diálogo aberto em um momento em que a economia brasileira passava por dificuldades. A necessidade de empréstimos e renegociação dos compromissos externos para melhorar a situação cambial do país eram medidas consideradas urgentes e Gudín parecia ser a pessoa ideal para gerir esses problemas (Pinho Neto, 1990, 152).

⁷ Fonte: Relatório do Banco do Brasil S.A. – 1954.

Eugenio Gudin havia sido o representante brasileiro junto ao FMI e ao BIRD entre 1951 e 1955. Desde a década de 1940, criticava a política protecionista que era reivindicada pelos industriais, defendia a livre entrada e saída do capital estrangeiro no país, um tratamento igual entre esse e o capital nacional, e era adepto de uma política financeira e monetária ortodoxa.

Em 1954 assumiu o Ministério da Fazenda do Governo João Café Filho, enfrentando como problemas imediatos a inflação e os déficits do balanço de pagamentos. Saretta (2003, 5) destaca entre as questões que Eugenio Gudin enfrentava naquele momento: a falta de entendimento com o FMI e o Banco Mundial, a contração das exportações de café com o conseqüente desequilíbrio externo e o aumento salarial de 100% concedido no governo anterior. Gudin permaneceu no cargo apenas até abril de 1955.⁸

A Instrução 113 foi instituída para, além de ser um incentivo à entrada de capitais estrangeiros, atendendo às necessidades do parque industrial brasileiro, obter divisas sem onerar o balanço de pagamentos. Dividia-se em duas partes. A primeira permitia a importação sem cobertura cambial, a investidores estrangeiros, de máquinas e equipamentos para complementar ou aperfeiçoar os conjuntos já existentes, classificados nas três primeiras categorias de câmbio (para as demais categorias, dever-se-ia consultar o Conselho da SUMOC). Em troca, a empresa estrangeira teria uma participação societária na empresa na qual investiu.

Caberia à CACEX emitir as licenças de importação sem cobertura cambial. Para aprovação do investimento, o investidor estrangeiro tinha que comprovar a sua idoneidade, apresentando prova de que dispunha efetivamente no exterior dos equipamentos a serem importados ou de recursos para seu pagamento. Ainda, tinha que garantir que não pagaria no exterior o valor correspondente aos equipamentos importados. Os equipamentos licenciados eram incorporados ao Ativo da empresa nacional ou a filial do investidor no Brasil, sem contrapartida no Passivo Exigível e permaneceriam no Ativo pelo prazo correspondente à sua utilização normal.

A inobservância desses preceitos sujeitaria a empresa a sanções correspondentes, obrigando-a ao pagamento dos ágios que seriam exigíveis, caso a importação não tivesse se realizado sem cobertura cambial. Segundo Gudin, o objetivo da comprovação da idoneidade do investidor estrangeiro, da comprovação de equipamentos a serem importados ou recurso para seu pagamento e da sanção, caso não se observassem esses preceitos, era “armar o diretor da CACEX de plenos poderes para verificar *bona fide* e a legitimidade de capital estrangeiro” (1965, 349)⁹.

⁸ De acordo com Saretta (2003, pp. 7 e 8), Eugenio Gudin pediu demissão do Ministério em 04 de abril de 1955, pelos seguintes motivos: “(...) de um lado, as reclamações dos cafeicultores com o chamado ‘confisco cambial’ (a compra de cambiais de exportação do café abaixo da cotação do mercado livre) e de outro, mais imediata, o pedido de substituição da presidência do Banco do Brasil, pedido este feito por Jânio Quadros.”

⁹ Gudin vai além e diz que: “Se (...) houve fraude, mediante remessa de fundos pelo mercado livre para o exterior e simulação de legítimo investimento de capital estrangeiro em bens, a culpa não foi da instrução e sim do diretor da CACEX”.

A segunda parte da Instrução afirmava que a CACEX poderia licenciar importação de conjuntos de equipamentos financiados no exterior, em favor das empresas brasileiras. Esta parte da Instrução não foi, no entanto, colocada em prática, o que fazia com que os empresários nacionais se sentissem discriminados em relação ao investidor estrangeiro, pois, além de não poderem usufruir da primeira parte da instrução, não tinham aprovadas as licenças para que obtivessem financiamento externo para suas importações.¹⁰

A Instrução 113 simplificou a entrada do investimento direto estrangeiro no país, ao eliminar critérios de sua seleção, conforme corrobora Graeff (1981, 133). Este autor afirma que a principal contribuição da Instrução foi ter revogado as Instruções 81 e os avisos da SUMOC (artigo 8 da Instrução 113): “Desse modo era suprimido todo o processo de seleção de investimentos criado sob a inspiração de Vargas”. A responsabilidade de analisar pedidos para a entrada de investimentos sem cobertura cambial passava agora para a CACEX, em detrimento da Comissão de Investimentos e Financiamentos Estrangeiros Registráveis (CIFER), que havia sido criada com este objetivo durante o governo Vargas. O processo burocrático foi extremamente simplificado, atraindo e favorecendo o investimento estrangeiro para o Brasil.

Em agosto de 1957, a Instrução 113 foi incorporada pela Lei 3.244, conhecida como a Lei de Tarifas. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto 42.820, de dezembro do mesmo ano, que em seu capítulo V versava sobre o investimento estrangeiro sem cobertura cambial, revigorando a Instrução 113. Permitia à CACEX autorizar, de conformidade com as normas estabelecidas pelo Conselho da SUMOC, o licenciamento de importações sem cobertura cambial que correspondessem a investimentos de capital estrangeiro no país, sob a forma de capital de participação, representado por máquinas e equipamentos, destinados à produção de artigos considerados essenciais à economia nacional. Assim como a Instrução 113, proibia a remessa para o exterior como pagamento das importações. A segunda parte da Instrução, que tratava do financiamento externo à empresa nacional, e nunca havia de fato funcionado, foi eliminada.

A Instrução 113 no Período Kubitschek: principais setores de atividade e países investidores

Nesta seção, avaliaremos os setores de atividade que receberam os investimentos direto estrangeiros e principais países investidores entre 1956 e 1960, período do governo Juscelino Kubitschek. Os dados aqui demonstrados são resultados do estudo das mil cento e dez licenças

¹⁰ Em “Conjuntura Econômica” (dezembro de 1956, Ano X, nº 12, 41), há referência sobre essa situação: “Após um ano e meio de vigência da Instrução, já é possível avaliar os resultados animadores que dela advieram para a economia nacional, pelo menos no que se refere aos investimentos sob a forma de importações sem cobertura cambial. Isso porque, no que tange aos financiamentos do exterior a empresas brasileiras, pouco ou nada se conseguiu até o momento”.

autorizadas pela CACEX para investimentos estrangeiros que ingressaram no país, sem cobertura cambial, neste período, através da Instrução 113 e do Decreto 42.820. Essas licenças foram publicadas nos Boletins da SUMOC. A classificação das empresas por setor da economia foi feita pelo método da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), do IBGE.

Tabela 1

Investimento Direto Estrangeiro entre 1956 e 1960 via Instrução 113 da SUMOC e Decreto 42.820 - Setor de Atividade (1 dígito)

Setor de Atividade	Valor em US\$ milhão	(%) do total
Indústrias de Transformação	396,7	97,96
Indústrias Extrativas	7,5	1,85
Transporte, Armazenagem e Comunicações	0,4	0,11
Não Identificado	0,2	0,05
Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas	0,1	0,03
Agricultura, Pecuária, Sicultura e Exploração Florestal	0,0	0,01
Total	404,9	100,00

Fonte: Boletim Mensal da Superintendência da Moeda e do Crédito - 1956/1961. Elaboração Própria.

A pesquisa sobre o investimento direto estrangeiro que entrou no Brasil neste período mostra que esses totalizaram US\$ 404,9 milhões. A maior parte deste, 97,96%, foi para a indústria de transformação (Tabela 1). Este fato é coerente com o planejamento do Plano de Metas de JK, que previa para a meta de indústrias de base uma maior participação do capital privado, em detrimento aos recursos de origem dos orçamentos públicos da União ou dos Estados e dos financiamentos públicos.

Uma verificação mais detalhada de quais setores foram privilegiados com esses investimentos mostra que, entre 1956 e 1960, 44,05% dos investimentos via Instrução 113 e Decreto 42.820 foram para o setor de fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias. 12,35% para fabricação de produtos químicos; 9,34% para fabricação de máquinas e equipamentos; 5,99% para fabricação de artigos de borracha e material plástico; 4,64% para fabricação de produtos têxteis; 3,83% para fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; 3,53% para metalurgia básica. Os demais setores receberam menos de 3% de investimentos cada (Tabela 2).¹¹

¹¹ É importante explicar o que significa o setor classificado como “Não Identificado” nas Tabelas 1 e 2. Até a licença de número 225, do total de 1.545 concedidas pela CACEX entre 1955 e 1963, os Boletins da SUMOC não especificavam os ramos de aplicação dos investimentos. Desta forma, esses investimentos iniciais foram classificados de acordo com investimentos posteriores feitos pela mesma empresa, ou, ainda, através de pesquisa feita em relação à indústria a qual

Tabela 2

Investimento Direto Estrangeiro entre 1956 e 1960 via Instrução 113 da SUMOC e Decreto 42.820 - Setor de Atividade (2 dígitos)

Setor de Atividade	Valor em US\$ milhão	(%) do total
Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	178,4	44,05
Fabricação de Produtos Químicos	50,0	12,35
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	37,8	9,34
Fabricação de Artigos de Borracha e de Material Plástico	24,2	5,99
Fabricação de Produtos Têxteis	18,8	4,64
Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	15,5	3,83
Metalurgia Básica	14,3	3,53
Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas	12,1	2,98
Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel	10,7	2,64
Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte	10,6	2,61
Extração de Minerais Metálicos	7,3	1,81
Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos	6,6	1,63
Fabricação de Produtos de Metal - Exceto Máquinas e Equipamentos	6,0	1,48
Fabricação de Material Eletrônico e de Aparelhos e Equipamentos de Comunicações	5,9	1,46
Fabricação de Máquinas para Escritório e Equipamentos de Informática	2,1	0,51
Fabricação de Móveis e Indústrias Diversas	1,1	0,28
Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	0,9	0,22
Fabricação de Equipamentos de Instrumentação Médico-Hospitalares, Instrumentos de Precisão e Ópticos, Equipamentos para Automação Industrial, Cronômetros e Relógios	0,5	0,12
Fabricação de Produtos do Fumo	0,5	0,12
Correio e Telecomunicações	0,4	0,10
Fabricação de Coque, Refino de Petróleo, Elaboração de Combustíveis Nucleares e Produção de Alcool	0,3	0,08
Fabricação de Produtos de Madeira	0,3	0,07
Não identificado	0,2	0,05
Extração de Minerais Não-Metálicos	0,2	0,04
Atividades de Informática e Serviços Relacionados	0,0	0,02
Transporte Terrestre	0,0	0,01
Agricultura, Pecuária e Serviços Relacionados	0,0	0,01
Serviços Prestados Principalmente às Empresas	0,0	0,01
Extração de Carvão Mineral	0,0	0,00
Total	404,9	100,00

Fonte: Boletim Mensal da Superintendência da Moeda e do Crédito - 1956/1961. Elaboração Própria.

Dentre os países que mais investiram destacam-se os Estados Unidos e a Alemanha, que somaram 65,87% dos investimentos sem cobertura cambial no período, sem considerar investimentos conjuntos que estes países fizeram com outros (Tabela 3). Os Estados Unidos investiram 47,27% do total (US\$ 191,4 milhões). Esse país, assim como os países europeus, segue nesse momento da história a tendência de favorecer a inversão na forma de investimentos diretos

pertencia ou pertence à empresa investidora. As empresas para as quais houve dificuldade de determinação de seu ramo foram classificadas como “Não Identificadas”.

estrangeiros nas indústrias de transformação, em detrimento aos empréstimos e financiamentos (constata-se, no entanto, um aumento nesses também). Estavam em busca de vantagens como mão-de-obra mais barata e maiores lucros nos países em desenvolvimento e aproveitaram a conjuntura extremamente favorável para expandirem-se.

Tabela 3

Investimento Direto Estrangeiro entre 1956 e 1960 via Instrução 113 da SUMOC e Decreto 42.820
Países Investidores

Países Investidores	Valor em US\$ milhões	(%) do Total
EUA	191,4	47,27
Alemanha	75,3	18,60
Suíça	29,8	7,36
Inglaterra	15,4	3,80
Japão	15,4	3,80
França	13,6	3,36
Suécia	9,2	2,27
Bélgica	7,2	1,78
França, Bélgica, Suíça e EUA	6,8	1,68
Itália	5,9	1,46
Panamá	5,9	1,46
França e EUA	5,3	1,31
Canadá	4,7	1,16
Holanda	4,0	0,99
Alemanha e Itália	2,6	0,64
Cuba	2,1	0,52
Outros países	10,3	2,54
Total	404,9	100,00

Fonte: Boletim Mensal da Superintendência da Moeda e do Crédito – 1956/1961. Elaboração Própria.

O investimento direto norte-americano começou a crescer no Brasil a partir da Primeira Guerra Mundial. Até o final da década de 1920, no entanto, o capital inglês predominava entre os investimentos estrangeiros, essencialmente em ferrovias, portos e serviços públicos. Como era o principal comprador do café brasileiro já no início do século XX, os Estados Unidos aumentavam as exigências e faziam pressão sobre as autoridades brasileiras para que tivessem também uma maior participação nos investimentos diretos no Brasil. O mercado brasileiro dependia das exportações para os Estados Unidos, o que fez com que as autoridades brasileiras cedessem e abrissem espaço aos investimentos deste país. A partir de 1930 aumentou cada vez mais a participação norte-americana que foi ocupando, aos poucos, o lugar dos ingleses, tendência esta que se confirmou após a Segunda Guerra Mundial.

Segundo a pesquisa Banas (1961, 31/32), o interesse do capital norte-americano no Brasil pode ser dividido em 5 fases: a primeira, até 1939, de uma “atitude cautelosa” vis-à-vis a competição e tradição européia; a segunda, entre 1939 e 1945, quando se viu em situação privilegiada, graças ao enfraquecimento da participação européia (resultado da guerra) e ao confisco de empresas alemãs e italianas; a terceira, entre 1945 e 1952, de descoberta real das possibilidades oferecidas pelo mercado brasileiro e tentativa de assegurar a posição conseguida durante o período anterior; a quarta, entre 1952 e 1955, um período de maior interesse devido ao aumento da competição dos países europeus, agora já reconstruídos; e a quinta, a partir de 1955, quando ocorre um “*rush*” de investidores estrangeiros de diversos países europeus, o que estimulou ainda mais o investimento norte-americano e consolidou sua posição de liderança na economia brasileira.

A Instrução 113 teve importante papel na entrada de novos investimentos norte-americanos no Brasil no Governo Kubitschek, já que a maior parte desses foi sob a forma de importação de equipamentos sem cobertura cambial (Banas, 1961, 64). Entre as cinco maiores empresas norte-americanas no Brasil no ano de 1961, quatro haviam recebido investimentos diretos via Instrução 113: a General Motors, a Ford Motors, a Willys Overland e a General Electric.

A Alemanha investiu 18,60% do total (US\$ 75,3 milhões). O Brasil foi o país que mais recebeu investimentos diretos estrangeiros provenientes da Alemanha, entre 1952 e 1960, participação fundamental para o processo de industrialização do país. A Alemanha era vista pelo governo brasileiro como uma alternativa para o Brasil diminuir sua dependência em relação aos Estados Unidos. Os governos Vargas e Kubitschek estimularam a entrada de capitais alemães na década de 1950 e a competição entre esses e o capital norte-americano, aproximando-se política e economicamente daquele país. A Alemanha, por sua vez, via o Brasil como um terreno fértil para seu investimento. Entre as razões para o investimento alemão no país estavam a busca de fatores de produção mais baratos e o interesse em estabelecer-se no Brasil, considerado o país mais importante da América Latina e de crescimento elevado no cenário mundial.¹²

O Plano de Metas e a Instrução 113 da SUMOC

O Plano de Metas foi o programa de desenvolvimento econômico do Governo Juscelino Kubitschek. Baseava-se em diagnósticos do Grupo CEPAL-BNDE sobre a demanda futura da

¹² Parágrafo baseado no artigo “O contributo da Alemanha à Industrialização do Brasil”, de L.A. Moniz Bandeira. Neste mesmo texto o autor afirma que já em 1951 as empresas alemãs buscavam vantagens como a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial: “A Krupp A.G. dispunha-se, àquela época, a montar, provavelmente no Rio de Janeiro, uma planta para fabricação de locomotivas. Também a Volkswagen pretendia instalar uma fábrica em São Paulo e várias empresas, tais como a Rowent Metallwarenfabrik e J. Trapp (metalúrgicas), Erich Goetze (aparelhos radiológicos e de raio X), Hummel-Werke (motocicletas), Gutehoffnungshütte (adubos químicos) e Glasinstrumentenfabrik Willich (seringas para injeção), manifestavam interesse em instalar-se no Brasil, para onde desejavam transferir máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, mas com o direito de os registrar, nos termos da lei, como investimento estrangeiro e promover a remessa de lucros e dividendos para o exterior ou mesmo a repatriação do capital, sob a forma de numerário.” (Bandeira, 1995, 45)

economia brasileira, e, ainda, em estudos e projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, instalada durante o segundo Governo Vargas. O Plano tinha como objetivo maior elevar o padrão de vida dos brasileiros e constituía-se de projetos de desenvolvimento que se dividiam em cinco grandes setores: energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação. Cada um dos setores estava dividido em metas, que totalizavam trinta. Era ainda parte do Plano a construção de Brasília, cujos projetos de transporte estavam especialmente articulados.

O desenvolvimento de cada um dos setores seria alcançado através de grandes investimentos estatais e da orientação do investimento privado para os setores produtivos. Havia a preocupação de que o desenvolvimento fosse alcançado sem o desencadeamento de um processo inflacionário. Foi criado, logo no início da gestão de Juscelino Kubitschek, o Conselho do Desenvolvimento, cujo objetivo era assessorar o presidente no planejamento do Plano. Ao longo do tempo, foram criados os Grupos Executivos, com o propósito de estudar, coordenar e incentivar os investimentos nos projetos das diferentes indústrias.

As fontes internas previstas de financiamento dos investimentos do Plano dividiam-se em: orçamento corrente da União (inclusive fundos vinculados) 39,7%; orçamentos dos Estados (inclusive fundos especiais) 10,4%; financiamentos de entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil, etc.) 14,5%; e recursos próprios de empresas privadas ou sociedades de economia mista 35,4%. Estas fontes totalizariam Cr\$ 284,8 bilhões. Este total cobriria dois terços dos investimentos globais.¹³

O restante dos recursos seria obtido no exterior. Para isso, o governo atuou no sentido de favorecer a entrada de investimentos diretos estrangeiros, de conseguir empréstimos com entidades de crédito internacional e com entidades oficiais estrangeiras e, ainda, obter créditos de curto e médio prazo de fornecedores de equipamentos.

Uma das maneiras de favorecer o investimento direto estrangeiro era a importação sem cobertura cambial, que permitia a entrada de equipamentos no país sem a necessidade imediata de divisas. Estavam previstos, no setor de indústria de base, que algumas de suas metas usufríssem desse mecanismo para a entrada do investimento. O documento oficial do Plano de Metas (1958) destaca quatro metas que receberiam equipamentos através dessa política cambial: alumínio, cimento, indústria automobilística e construção naval.

A Instrução 113 teria então uma participação no alcance dessas metas, já que era o dispositivo legal que permitia a entrada das máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, na forma de investimento direto estrangeiro. As metas para as indústrias de base, dentro do Plano de Metas, dividiam-se, como visto, em diferentes setores. Aumentar a produção siderúrgica, de alumínio, de metais não-ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, a exportação de ferro,

¹³ Fonte: Programa de Metas. Tomo I. Rio de Janeiro. Brasil: Conselho do Desenvolvimento: 1958.

a produção de veículos, implantar a indústria naval e ampliar e implantar o setor mecânico e de material elétrico pesado eram parte desse projeto (Lafer, 1970, 46/48). Conforme observado em seção anterior, todos esses setores foram contemplados com investimentos diretos feitos via Instrução 113.

Destacaremos aqui principalmente a participação desses investimentos na indústria de veículos, que recebeu 44,05% do total dos investimentos via Instrução 113 da SUMOC entre 1956 e 1960. Em relação às outras metas, os valores previstos em dólares dos equipamentos incorporados eram: na meta do alumínio, US\$ 15,0 milhões, dos quais 80% sem cobertura cambial; na meta da construção naval, dos US\$ 15,6 milhões, 38,5% sem cobertura cambial; na meta do cimento, dos US\$ 32,0 milhões, 7,8% estavam previstos como investimento sem cobertura cambial (Programa de Metas, Vol. 1, 1958). Conforme veremos, as indústrias de construção naval e alumínio receberam, de fato, importantes montantes de investimentos via Instrução 113 da SUMOC. Em relação à indústria de cimentos, faltaram dados para um estudo mais detalhado sobre o papel da Instrução frente aos objetivos propostos para a meta pelo governo.

A Indústria Automobilística

A instalação da indústria de automóvel no país seria financiada principalmente pelo investimento privado, de acordo com o Plano de Metas. O investimento global programado era de Cr\$ 28,8 bilhões de cruzeiros (equivalentes a US\$ 412 milhões) dos quais cerca de US\$ 165 milhões (40%) seriam sem cobertura cambial e US\$ 127 milhões (30,8%) mediante financiamentos estrangeiros (Brasil: Conselho do Desenvolvimento, 1958, 102).

O setor automobilístico foi um dos que mais recebeu apoio para desenvolver-se no governo de Juscelino Kubitschek, com a decisão de se estabelecer uma indústria deste setor no país, já que, até então, não se fabricavam veículos no Brasil – eram apenas montados com as peças importadas.¹⁴ Foi criado o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), em 1956, para estudar, planejar e aprovar projetos nesta área. Este grupo executivo garantiu várias vantagens à importação de equipamentos para a indústria de veículos. Entre as principais estavam: todas as empresas investidoras poderiam utilizar a Instrução 113; caso isso não fosse suficiente e todo equipamento necessário não fosse trazido como importação sem cobertura cambial, era garantido um tratamento de câmbio preferencial para o financiamento da dívida com um pagamento mínimo pelo período de 5 anos. Além disso, foi estabelecido que durante 30 meses, prazo que foi prolongado e durou até 6 de junho de 1960, esses equipamentos estariam isentos de impostos de importação (Gordon &

¹⁴ Algumas autopeças eram fabricadas, mas o processo como um todo de fabricação de veículos não era possível no país.

Grommers, 1962, 48). Era exigida uma percentagem de nacionalização dos veículos produzidos, prevendo-se que em 5 anos todos eles atingiriam um índice superior a 95%.

De acordo com o Relatório do Conselho do Desenvolvimento (1960), a meta inicial que previa a implantação de uma indústria com capacidade de 100.000 veículos automóveis em 1960 foi largamente superada. Em 1960, a indústria produziu 133.150 veículos. A importação de veículos e auto-peças para o Brasil era uma das principais causas dos constantes desequilíbrios do balanço de pagamento. A poupança bruta para o país com o total de veículos produzidos no quadriênio 1957/1960 foi de US\$ 1.200 milhões. Foi despendido ¼ da necessidade real para a importação de veículos, o que liberou divisas para outros setores da economia. US\$ 300 milhões equivalentes em máquinas e equipamentos estrangeiros desta indústria entraram no país neste período; 72% sob a forma de importação sem cobertura cambial (Brasil: Conselho do Desenvolvimento, 1960, 6/11).

As empresas responsáveis pela execução da meta automobilística, cujos projetos estavam em fase final de instalação no final de 1960 eram a Fábrica Nacional de Motores S.A., a Ford Motor do Brasil S.A., a General Motors do Brasil S.A., a International Harvester Máquinas S.A., a Mercedes-Benz do Brasil S.A., a Scania Vabis do Brasil S.A., a Toyota do Brasil Ind. Com. Ltda, a Simca do Brasil S.A., a Vemag S/A Veículos e Máq. Agríc., a Volkswagen do Brasil S.A. e a Willys Overland do Brasil S.A..¹⁵ Analisando os investimentos do setor de Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias através da Instrução 113 e do Decreto 42.820, observa-se que o total concedido de licenças, para essas e outras empresas do setor, foi de US\$ 178,4 milhões, valor superior ao previsto inicialmente pelo Plano de Metas para a importação sem cobertura cambial (US\$ 165 milhões). As 11 empresas citadas receberam investimentos diretos estrangeiros neste período (Tabela 4).

A Fábrica Nacional de Motores recebeu, em 1959, US\$ 3,2 milhões, investimentos alemães e italianos, originários da empresa Alfa Romeo S/A. A Ford Motor do Brasil S/A. recebeu investimentos da Ford Motors em 1957 e 1960. Em 1957, investiu o montante de US\$ 16,42 milhões. Em 1960, US\$ 6,0 milhões, totalizando US\$ 22,42 milhões de investimentos da empresa na Ford Motor do Brasil S/A..¹⁶

A General Motors Corporation foi a empresa que mais investiu neste setor. A General Motors do Brasil recebeu entre 1956 e 1960, US\$ 25,02 milhões, 14,03% do total do setor. A

¹⁵ Fonte: Relatório do Período 1956 – 1960. Vol. IV. Rio de Janeiro. Brasil: Conselho do Desenvolvimento: 1960.

¹⁶ A Ford foi a primeira empresa de veículos a instalar-se no Brasil, em 1919, na cidade de São Paulo. Em 1953, inaugurou nova fábrica no Brasil, em Ipiranga, São Paulo, onde montava automóveis, americanos e europeus, caminhões, tratores e chassis de ônibus. No governo JK, a Ford começa a nacionalizar sua produção. Em 1958 foi inaugurada a nova fábrica de motores V8, pelo presidente da República, e no ano seguinte, foi apresentado o primeiro caminhão Ford brasileiro. On-line em <http://www.ford.com.br>, acesso em 19 de novembro de 2006.

General Motors obteve várias licenças para importar entre 1957 e 1960. O maior montante de investimentos ocorreu, no entanto, nos dois primeiros anos, em 1957 e 1958.¹⁷

Tabela 4

Fábricas	Localização	Capital Social (Cr\$ milhões)	Investimento direto estrangeiro via Instrução 113 e Decreto 42.820 entre 1956 e 1960 (Em US\$ milhões)
Fábrica Nacional de Motores S.A.	RJ	4.000	3,2
Ford Motor do Brasil S.A.	SP	3.677	22,42
General Motors do Brasil S.A.	SP	3.575	25,02
International Harvester Maq. S.A.	SP	1.636	4,6
Mercedes-Benz do Brasil S.A.	SP	5.000	9,2
Scania Vabis do Brasil S.A.	SP	610	0,8
Toyota do Brasil, Ind. Com. Ltda.	SP	175	1,5
Simca do Brasil S.A.	SP	600	6,4
Vemag S/A Veículos e Máq. Agric.	SP	2.000	2,7
Volkswagen do Brasil S.A.	SP	4.385	11,2
Willys Overland do Brasil S.A.	SP	5.610	28,0
Total		31.268	115,04

Fonte: SUMOC – Boletins Mensais (1956 a 1960); Relatório do Período 1956 – 1960. Vol. IV. Brasil: Conselho do Desenvolvimento: 1960. Elaboração própria.

Tanto a General Motors como a Ford Motor resistiram quanto à fabricação de veículos no Brasil, com o argumento de que não haveria um mercado interno para a indústria automobilística. A competição pelo mercado, acirrada pelas empresas européias, principalmente as alemãs Volkswagen, Krupp e Bosch, levou a que essas empresas iniciassem a fabricação de veículos nacionais (Bandeira, 1995, 54).¹⁸

A International Harvester Máquinas S.A recebeu um total de US\$ 4,6 milhões (2,57% do total do setor) da americana International Harvester Co., em licenças nos anos de 1958 e 1959. A Mercedes-Bens do Brasil S.A., US\$ 9,2 milhões, cujos investimentos foram feitos em sua maior parte (73,9%) pela Brasfinaz A.G..¹⁹ A Scania Vabis do Brasil S.A. recebeu investimentos da controladora sueca Aktiebolaget Scania-Vabis no total de US\$ 0,8 milhão.

¹⁷ A General Motors se instalou no Brasil em 1925, em São Paulo, e inaugurou oficialmente sua primeira fábrica no país cinco anos depois, em São Caetano do Sul. As atividades iniciais consistiam na montagem de veículos importados e apenas em 1957 foi montado o primeiro caminhão Chevrolet nacional. Em 1959, sua segunda fábrica começou a operar em São José dos Campos, e foi inaugurada um ano depois pelo presidente Kubitschek. On-line em http://www.chevrolet.com.br/sobregm/maquina_tempo.shtm, acesso em 19 de novembro de 2006.

¹⁸ Banas (1984, 96) explica a decisão de investimento das empresas alemãs na indústria de veículos do país: “O fato de o Brasil representar um grande mercado no contexto do Terceiro Mundo e de seu governo oferecer uma real proteção (GEIA) contra a importação de produtos acabados, também contribuiu substancialmente para esta decisão dos alemães [além da expansão das empresas norte-americanas de veículos na Europa]”.

¹⁹ Nos investimentos restantes (26,1%), não foram declaradas as empresas investidoras.

A Toyota do Brasil Ind. Com. Ltda recebeu da Toyota Motor Co. Ltd. um único investimento via Instrução 113, no ano de 1960, no valor de US\$ 1,5 milhão. A Simca do Brasil S.A. recebeu US\$ 6,4 milhões da francesa Société Anonyme Simca. Na Vemag S/A - Veículos e Máquinas Agrícolas foram investidos US\$ 2,7 milhões, oriundos das empresas alemãs Auto Union G.m.b.H. e Fritz Müller Pressenfabrik. A Volkswagen do Brasil S/A recebeu US\$ 11,2 milhões (6,26% do total do setor) da Volkswagenwerk GMBH. O ano de 1960 foi importante para a empresa, quando investiu 68,2% do total entre 1956 e 1960.²⁰

A Willys Overland do Brasil foi a que mais recebeu investimentos no setor de Fabrica  o e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias, num total de US\$ 28,0 milhões. Isso ocorreu como consequência dos incentivos do GEIA e pelo fato de que esta empresa teve que começar sem qualquer instala  o prévia no país, enquanto a Ford e a Chevrolet aproveitaram as linhas de montagem que já existiam em suas fábricas (Banas, 1961, 49). As empresas que investiram na Willys Overland do Brasil foram a Willys Motors Inc., a Willys Overland Inc, a U.S. Equipment Co., a E.W. Bliss Corp., a Dana Corporation e a Regie Nationale des Usines Renault.

É importante ressaltar que muitas dessas empresas receberam investimentos já em 1955 e também continuaram a recebê-los após 1960. Outras empresas que investiram montantes importantes via Instru  o 113 no período estudado foram a alemã Robert Bosch G.m.b.H. (US\$ 12,7 milhões) na Roberto Bosch do Brasil - Ind. E Com. De Acessórios para Motores e Chassis; a alemã Fried. Krupp (US\$ 11,5 milhões) na Indústria Nacional de Locomotivas (INL) Ltda.; as americanas Bendix Aviation Corp. e Bendix Westinghouse Automotive Air Brake Company (US\$ 8,1 milhões) na Bendix do Brasil Equipamentos p/ Automóveis Ltda. e a sueca Aktiebolaget Svenska K  llagerfabriken (US\$ 7,1 milhões) na Cia. SKF do Brasil Rolamentos.

O setor de fabrica  o de veículos foi essencial para o processo de desenvolvimento do país. Esta indústria “liderou” o investimento direto em outras indústrias, como a de borracha, de material plástico, de vidros, de material elétrico e de autope  as²¹. Sua importância foi muito além da sua própria produ  o e expansão. Tornou-se símbolo do governo de Juscelino Kubitschek e representou a modernidade e o desenvolvimento dos chamados “Anos Dourados”. A importância dessa indústria para o resto da economia é corroborada pelos estudos do Escritório de Pesquisa Aplicada (EPEA) sobre a indústria mecânica e elétrica no Brasil (1966, 40):

²⁰ A Volkswagen instalou-se no Brasil em 1953, no bairro do Ipiranga, em São Paulo. Em 1956, construiu sua fábrica em São Bernardo do Campo. No ano seguinte já produzia a Kombi, o primeiro carro da empresa fabricado no Brasil, tendo 50% de suas peças e componentes produzidos no país. O Fusca foi lançado em 1959, obtendo grande sucesso no mercado nacional. Ao final de 1961, esses dois automóveis já apresentavam um   ndice de nacionaliza  o de 95%. On-line em <http://www.volkswagen.com.br>, acesso em 19 de novembro de 2006.

²¹ Mello (1982, 120) destaca o impacto da demanda derivada do investimento estrangeiro no setor metal-mecânicos, que estimulou o desenvolvimento e a moderniza  o da pequena e média empresa nacional, fornecedoras e distribuidoras destes setores.

“A tônica mais importante da integração horizontal da indústria foi a expansão excepcional trazida ao mercado industrial, a qual teve fundamental influência na consolidação da indústria de utilidades domésticas, pois geralmente as grandes fábricas desse ramo também produzem auto-peças. Este fato ocorre devido a semelhança que há entre os processos empregados na produção desses dois bens industriais, cujas instalações fabris têm características comuns, permitindo às indústrias beneficiarem-se com as economias de escala.”

A integração horizontal teria consolidado a indústria automobilística e de equipamentos elétricos no país, expandindo o mercado industrial. Podemos afirmar que um dos grandes responsáveis pela implantação da Indústria Automobilística Brasileira foi a Instrução 113 da SUMOC. O estímulo à importação de máquinas e equipamentos nesta indústria teria sido tão grande que no ano de 1966 existia capacidade ociosa.

A Indústria de Construção Naval

Uma das metas do Plano do Governo de JK era a implantação da indústria de construção naval no Brasil. Foram aprovados pelo Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval e pelo Conselho Coordenador da Indústria de Construção Naval, 12 projetos de ampliação e implantação de estaleiros. Os recursos para esses projetos viriam do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (Cr\$ 1,651 bilhões) e de origem estrangeira, dos investimentos sem cobertura cambial (US\$ 19,0 milhões).

Dois projetos em que se destacaram esses investimentos externos foram os da Ishikawajima do Brasil Estaleiros S/A, localizado na Ponta do Caju, Estado da Guanabara, e da Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S/A., em Angra dos Reis, Estado do Rio de Janeiro. As estimativas de custo do projeto da Ishikawajima eram de US\$ 8,6 milhões e Cr\$ 806 milhões. Da Verolme, US\$ 8,4 milhões e Cr\$ 300 milhões.²²

A análise das licenças concedidas via Instrução 113 mostra que, no setor de construção naval, os investimentos das holdings dessas duas empresas, a Ishikawajima Heavy Industries Co. Ltd. e a Verolme United Shipyards, foram consideráveis. Essas empresas investiram, via Instrução 113, entre 1956 e 1960, respectivamente US\$ 6,7 milhões e US\$ 2,6 milhões.

A Ishikawajima construía 3 navios hidrográficos para a Marinha Brasileira, em 1958, quando Lucas Lopes, então presidente do BNDES e posteriormente Ministro da Fazenda do Governo JK, foi ao Japão. A visita estreitou os laços do presidente da empresa com o governo brasileiro e acabou, em pouco tempo, trazendo a Ishikawajima para o Brasil (Lopes, 1991, 196/197). De acordo com Banas (1984, 109), a participação japonesa foi “quase natural”, pois a Ishikawajima já era sócia da Siderúrgica Tubarões, que futuramente atenderia aos estaleiros. Além

²² Fonte: Relatório do Período 1956 – 1960. Vol. IV. Rio de Janeiro. Brasil: Conselho do Desenvolvimento: 1960.

disso, o relacionamento entre a Nippon Steel e a Usiminas fazia com que a construção naval fosse uma complementação ao empreendimento siderúrgico.

Os investimentos direto estrangeiros sem cobertura cambial da Ishikawajima neste período totalizaram US\$ 6,7 milhões dos quais 46,0% em 1959 e o restante em 1960. A empresa continuou a receber investimentos nos anos seguintes e no final de 1963 esses totalizavam US\$ 7,3 milhões, 84,9% do custo estimado em moeda estrangeira para o investimento na Ishikawajima do Brasil.

A Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil instalou-se no país em 1959. Recebeu neste ano US\$ 0,2 milhões e no ano seguinte, US\$ 2,6 milhões, totalizando US\$ 2,8 milhões no Governo JK. Recebeu investimentos nos anos de 1961 e 1962. Neste último ano, o investimento total nesta empresa era de US\$ 3,3 milhões, 39,3% do custo estimado em moeda estrangeira para a Verolme.

A Indústria de Alumínio

A meta para a indústria de alumínio era o aumento da capacidade de produção deste de 2.600 para 25.000 toneladas em 1960 e 42.500 toneladas em 1962. A indústria de alumínio no Brasil se encontrava inteiramente nas mãos do setor privado e não houve dispositivo governamental específico para beneficiar ou estimular esta meta governamental.

Segundo o Relatório do Conselho do Desenvolvimento (1960), o total de recursos necessários ao cumprimento integral da meta foi estimado em C\$ 3,2 milhões em 1956, para o quadriênio 1957/1960. Nesse montante, o valor do investimento em moeda estrangeira foi estimado em US\$ 15,3 milhões.

As duas empresas que operavam neste setor eram a Eletro-Químicas Brasileira S.A. e a Companhia Brasileira de Alumínio. A primeira era controlada pela Alumínio do Brasil S.A. – subsidiária da Aluminium Limited. A Companhia Brasileira de Alumínio era constituída integralmente de capital nacional. Essas duas empresas estavam interessadas, durante o período do governo Kubitschek, em ampliar sua capacidade de produção. Outras duas empresas, a Alumínio do Brasil S.A. e a Kaiser Aluminium & Chemical Corporation tinham projetos de instalar novas fábricas no Brasil.²³

De acordo com o Relatório do Conselho do Desenvolvimento (1960), a Eletro-Químicas Brasileira S.A. (ELQUISA) estava realizando no biênio de 1957 e 1958, investimentos no total de Cr\$ 850 milhões, distribuídos da seguinte maneira: Cr\$ 383 milhões na construção de uma nova fábrica de alumínio, em reformas nas fábricas de alumina e de pasta, etc.; Cr\$ 150 milhões em barragem do Ribeirão da Cachoeira, para regularizar as águas destinadas às usinas hidrelétricas construídas sobre o Rio Maynart; e Cr\$ 317 milhões na construção da nova usina hidrelétrica no Rio Pirangá, com capacidade para a produção de 20.000 H.P.. Esses investimentos estariam todos

²³ Fonte: Programa de Metas. Tomo III. Rio de Janeiro. Brasil: Conselho do Desenvolvimento: 1958.

sendo financiados pela Aluminium Limited, acionista da empresa. Os Cr\$ 320 milhões restantes seriam obtidos de recursos locais, inclusive financiamentos.

Os investimentos da Alumínio do Brasil S.A. – ALBRA, que pretendia instalar uma fábrica, seriam realizados no biênio 1958 e 1959 e totalizariam Cr\$ 770 milhões. Destes, Cr\$ 450 milhões corresponderiam a despesas com material importado, ou seja, US\$ 6 milhões convertidos a taxa de Cr\$ 75,00.

A tabela 5 mostra os investimentos em moeda estrangeira relativos a ampliações da Eletro-Química Brasileira S.A., da Companhia Brasileira de Alumínio e da Alumínio do Brasil S.A., entre 1957 e 1960, cujos totais foram, respectivamente, US\$ 5,0 milhões; US\$ 4,3 milhões e US\$ 6,0 milhões.

Tabela 5

**Investimentos em Moeda Estrangeira, relativos a ampliações (1957/1960)
(Em US\$ Milhões)**

Empresa	1957	1958	1959	1960	Total
Eletro-Química Brasileira S.A.	2,5	2,0	-	0,5	5,0
Companhia Brasileira de Alumínio	-	1,1	1,8	1,4	4,3
Alumínio do Brasil S.A.	-	1,3	4,7	-	6,0
Total	2,5	4,4	6,5	1,9	15,3
Total dos investimentos em Cr\$ milhões, à taxa de cr\$ 45,70/US\$	114,3	200,8	294,8	87,8	697,7

Fonte: Programa de Metas. Tomo III. Rio de Janeiro. Brasil: Conselho do Desenvolvimento: 1958. p. 156.

O estudo das licenças do período do Plano de Metas mostra que, de fato, os maiores investimentos sem cobertura cambial neste setor foram da empresa Aluminium Limited, controladora das empresas Eletro-Química Brasileira S.A. e Alumínio do Brasil S.A. A Eletro-Química Brasileira S.A. passou a ser denominada Alumínio Minas Gerais a partir de 1959 e continuou a receber investimentos da controladora.

A Aluminium Limited investiu um total de US\$ 5,3 milhões entre 1956 e 1960. Esses investimentos foram divididos da seguinte forma: US\$ 1,8 milhão (35,0%) na Alumínio do Brasil S.A.; US\$ 3,3 milhões (63,4%) na Eletro-Química Brasileira S.A. e US\$ 82,6 mil (1,6%) na Alumínio Minas Gerais. A Aluminium Limited também investiu em 1961 e 1962 um total de US\$ 2,3 milhões. Esses números demonstram que os investimentos sem cobertura cambial da Aluminium Limited foram 47,1% do total estimado dos investimentos em moeda estrangeira para as empresas Eletro-Química Brasileira S.A. e Alumínio do Brasil S.A., no Plano de Metas.

Considerações Finais

A segunda metade dos anos 1950 foi excepcional para o processo de industrialização nacional; para Tavares (1998, 128) só com a entrada decisiva do Estado e das empresas internacionais na economia foi que este processo se impôs. O Estado constituiu a indústria pesada de bens de produção e as empresas internacionais instalaram um setor industrial diferenciado e “dinâmico” de bens de consumo. Historicamente, nos países de industrialização retardatária a indústria de bens de produção só foi implantada com o apoio do Estado Nacional e em aliança com o capital internacional, como demonstra este trabalho.

A participação dos investimentos via instrução 113 foi importante especialmente para a implantação da indústria de veículos, um dos principais projetos executado durante o Plano de Metas. A desmedida ambição de crescimento do governo Kubitschek ampliou o uso da Instrução para atrair o investimento estrangeiro no setor automotivo e este foi decisivo para que as multinacionais viessem para o país. O efeito de encadeamento dessa indústria no desenvolvimento de outros setores da economia aumenta a importância dessa política no contexto da industrialização brasileira.

Embora o montante destes investimentos que ingressaram no país sem cobertura cambial entre 1955 e 1960 não tenha sido quantitativamente expressivo se comparados com os investimentos globais realizados nestes anos na economia brasileira, eles desenharam a pata estrangeira do tripé industrial nacional. No plano geral da estrutura econômica estabeleceram-se grandes empresas multinacionais, diversas empresas nacionais fizeram aliança com o capital estrangeiro e isso mudou o perfil da indústria brasileira. A indústria nacional perdeu parcela de sua participação na vida econômica brasileira, enquanto o capital estrangeiro aumentava sua participação econômica. Este fortalecimento da pata estrangeira foi resultante do audacioso Plano de Metas do governo Kubitschek, que elevou a participação do Estado na economia e explicitou a incapacidade do setor privado nacional, pelo menos no curto prazo, de contribuir com meios financeiros e tecnologia para o desenvolvimento.

Referências bibliográficas

Documentos oficiais

BRASIL. Decreto Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946.
BRASIL. Lei 1.807, de 07 de janeiro de 1953.
BRASIL. Decreto nº 42.820, de 16 de dezembro de 1957.
BRASIL: Conselho do Desenvolvimento. Programa de Metas. Tomos I, II e III. Rio de Janeiro: 1958.
BRASIL: Conselho do Desenvolvimento. Relatório do período 1956-1960. Vol. I, II, III e IV. Rio de Janeiro: 1960.
BRASIL: ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (EPEA). Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Indústria mecânica e elétrica: Diagnóstico preliminar. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Maio de 1966.
BRASIL: SUMOC – Boletim Mensal. Setembro de 1955 a Janeiro de 1964.
BRASIL: SUMOC. Instrução 70, de 09 de outubro de 1953; Instrução 81 de 22 de dezembro de 1953; Instrução 113 de 17 de janeiro de 1955.
Relatório do Banco do Brasil S.A. – 1954.

Jornais e Periódicos

Jornal do Brasil, 1 de janeiro de 1952.
Revista Conjuntura Econômica, dezembro de 1956, Ano X, n.12.

Livros, artigos e dissertações

BANAS, São Paulo. *O Capital estrangeiro no Brasil : quem controla o que*. 3ª ed. São Paulo: Banas, 1961.
BANDEIRA, L.A. Moniz. *O contributo da Alemanha à industrialização do Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional. 38 (1): 40-63 [1995]. Disponível em:
<<http://www.ftp.unb.br/pub/unb/ipr/rel/rbpi/1995/1344.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2006.
BESSERMAN VIANA, S. *A política econômica do segundo Governo Vargas*, Rio de Janeiro, FGV, 1987.
BIELSCHWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 1986.
BRANDI, P. *Vargas, da vida para a história*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1983.
BOITO JR., A. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
CAMPOS, R. *A lanterna de popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
CAPUTO, A. *Desenvolvimento econômico brasileiro e o investimento direto estrangeiro: uma análise da Instrução 113 da SUMOC – 1955/1963*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, UFF, 2007, 114p.
DIAS, J., QUAGLINO, M. *A questão do petróleo no Brasil – uma história da Petrobrás*. Rio de Janeiro: CPDOC/SERINST, FGV, PETROBRAS, 1993.
FURTADO, C. *A fantasia organizada*. 5 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1985.
GRAEFF, E. *Política de Investimentos Estrangeiros no Pós-Guerra: A Instrução 113 e as Origens do Modelo Associado*. São Paulo: USP, 1981. 202p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.
GORDON, L.; GROMMERS, E. *Manufacturing Investment in Brazil: The Impact of Brazilian Government Policies 1946-1960*. Boston: Harvard University, 1962.
GUDIN, E. *Análise de Problemas Brasileiros (Coletânea de Artigos 1958-1964)*. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1965.
LAFER, C. O Planejamento do Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970, pp. 29-50.
LESSA, C. *15 Anos de Política Econômica*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
_____; FIORI, J.L. *Relendo a política econômica: as falácias do nacionalismo popular do segundo Vargas*, Texto para discussão n.30, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, 1983.
LOPES, L. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

MELO, H.P.; BASTOS, C.P.; ARAUJO, V.L. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: FERREIRA, M. (Org), *João Goulart – entre a memória e a história*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PINHO NETO, D. O Interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, M. (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Políticas Econômica Republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SARETTA, F. *A Política Econômica no Período 1954/1955: Algumas Notas*. Em: V Congresso Brasileiro de História Econômica, 2003, Caxambu, ANAIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA. Caxambu: ABPHE, 2003. v. 1. p. 1-12. Disponível em:
<http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_61.pdf> Acesso em: 10 nov. 2005.

SOARES D'ARAUJO, M. *O segundo Governo Vargas (1951-1954), democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1983.

TAVARES, M. C. ,Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C.. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas, Instituto de Economia, UNICAMP, 1. edição 1985, terceira edição 1998.

TOLEDO, C. *ISEB – Fábrica de Ideologias*. São Paulo: Ática, Coleção Ensaio 28, 1977.