

# a relação entre o capital estrangeiro e a industrialização brasileira nos anos 1950\*

## the relation between foreign capital and the brazilian industrialization in the 1950s

Joana Souza de Meirelles\*\*

FINEP, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Fernando Augusto Mansor de Mattos\*\*\*

Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil

### RESUMO

O trabalho discute os principais aspectos relacionados ao capital estrangeiro, na forma de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), no Brasil da década de 1950. Serão abordados os condicionantes externos e internos que influenciaram o influxo de IDE no período. Dentre os fatores externos, destacam-se a nova ordem econômica internacional estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial e a consolidação da hegemonia norte-americana e seus desdobramentos sobre a concorrência intercapitalista e sobre a divisão internacional do trabalho. Dentre os fatores internos, avaliam-se as principais medidas de política econômica relacionadas ao capital estrangeiro e as condições institucionais e de infraestrutura do país no período, além do papel exercido pelas mudanças ocorridas na estrutura produtiva, especialmente no setor industrial. O argumento central do artigo defende a ideia de que os fatores internos e externos se somam para explicar a mudança do cenário entre a primeira e a segunda

### ABSTRACT

This paper discusses the main aspects related to foreign capital, in the form of Foreign Direct Investment (FDI), in Brazil, in its 1950s. External and internal constraints will be approached that influenced the FDI influx. Among the external factors, we can point out the new international economical order established in the post Second World War, the consolidation of the dominance of the United States and its breakdowns on the inter-capitalistic competition and on the international division of labor. Among the internal factors, we consider the main measures of economic policy related to the actions of foreign capital, besides the institutional conditions and infra-structure of the country in the period, in addition to the role played by changes in the productive structure, especially in the industrial sector. The central argument of the article sustains the idea that the internal and external factors joined forces to explain the change of scenery between the first and second half of

---

\* Submetido: 10 de outubro de 2014; aceito: 18 de janeiro de 2016.

\*\* Economista pelo IE-UFRJ. Mestre em Economia pelo PPGE-UFF. Analista da FINEP. *E-mail:* joanademeirelles@gmail.com

\*\*\* Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Economia da UFF. Mestre e doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Integrante do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos em Economia Brasileira (NEB), da Faculdade de Economia da UFF. *E-mail:* fermatt1@hotmail.com

metade da década de 1950, no que se refere à presença dos IDEs na economia brasileira.

**Palavras-chave:** Investimento Direto Estrangeiro no Brasil. Industrialização brasileira. Década de 1950.

the 1950s, as regards the presence of FDI in the Brazilian economy.

**Keywords:** Foreign Direct Investment in Brazil. Brazilian industrialization. Decade of 1950s

## Introdução

A trajetória do capital estrangeiro na economia brasileira, notadamente no período em que a industrialização teve impulso decisivo, é tema ainda hoje de importante controvérsia a respeito de suas causas e de seu papel para o desenvolvimento brasileiro. Tal percepção parece estar referendada pelo fato de que a participação do capital estrangeiro na industrialização dos anos 1950 tenha sido substancialmente maior no governo Juscelino Kubitschek (1956–1961) do que no segundo governo Vargas (1951–1954). Ao analisar especificamente o comportamento do Investimento Direto Estrangeiro (IDE)<sup>1</sup>, modalidade mais destacada do impacto do capital estrangeiro sobre a estrutura produtiva brasileira nos anos 1950, é possível distinguir duas tendências distintas: durante o segundo governo Vargas, o volume de IDE foi, em média, de US\$ 62 milhões ao ano e, no governo JK, de US\$ 153 milhões ao ano<sup>2</sup>. Logo, a média desse investimento no governo JK superou em mais de 100% a média do segundo governo Vargas<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Trata-se do investimento que se caracteriza pela participação permanente e efetiva na direção de uma empresa que opera em uma economia que não seja a do país investidor (CEPAL, 1986).

<sup>2</sup> Dados da CEPAL (1986), em dólares a preços correntes. Esses dados, além de diversos outros que serão apresentados ao longo do artigo, seguem a seguinte metodologia: uma vez que os casos de IDE dos países latino-americanos no exterior foram escassos no período, a CEPAL somente apresenta os saldos; além disso, os investimentos de empresas transnacionais não são computados. Ressalta-se também que aos dados de investimento, se somam os reinvestimentos.

<sup>3</sup> Durante o interregno Café Filho (1954–1955), o IDE no Brasil foi de cerca de US\$ 86 milhões (considerando exclusivamente o ano de 1955), valor localizado entre as médias anuais observadas nos governos de Vargas e JK. Devido às suas características de transição, o governo Café Filho não será um foco direto de análise deste trabalho, porém não se deixará de apresentar – e reconhecer – a influência da Instrução n. 113 da SUMOC (implementada em 1955, durante o mandato de Café Filho) sobre a entrada de IDE no país.

A hipótese sustentada no presente trabalho é de que a diferença dos fluxos de IDEs, ocorrida na economia brasileira entre o segundo governo Vargas e o governo JK, deveu-se tanto a fatores externos como a fatores internos, que se somaram para promover a mudança mencionada acima, entre a primeira e a segunda metade da década de 1950<sup>4</sup>. No que se refere aos fatores externos, destacam-se o cenário de Guerra Fria e o papel da nova institucionalidade monetária e financeira definida em Bretton Woods, no imediato pós-Segunda Guerra, que deu novo formato à dinâmica capitalista internacional, baseada na consolidação da hegemonia norte-americana e de seus desdobramentos sobre a concorrência intercapitalista e sobre a divisão internacional do trabalho. No que tange aos elementos internos que influenciaram os movimentos de capitais internacionais em direção ao Brasil, destacam-se

- 1) o avanço das forças produtivas capitalistas no país, notadamente no setor industrial, que já tomava grande impulso desde o governo Dutra, quando entrou em funcionamento o setor siderúrgico que havia sido concebido no primeiro governo Vargas;
- 2) a própria dimensão do mercado interno brasileiro, notadamente em comparação com outros países da América Latina;
- 3) a institucionalidade que passou a reger, nos anos 1950, a atuação

---

<sup>4</sup> Há diversos autores que se posicionam em favor da ideia de ter havido uma ruptura entre o governo de JK e o de seu antecessor, Getúlio Vargas; da mesma forma, há diversos autores que advogam terem predominado elementos de continuidade. Nosso objetivo não foi entrar exatamente nessa polêmica, mas procura compreendê-la, como uma forma de interpretar os fatores que afetaram os movimentos tão díspares dos IDEs em período relativamente curto (primeira e segunda metade dos anos 1950). Não restam dúvidas de que houve diversas medidas que, ao serem destacadas, podem ser usadas para advogar pela tese da ruptura ou pela da continuidade. Não há dúvidas, tampouco, que os estilos de fazer política e os respectivos apoios sociais e políticos de Vargas e de JK guardavam diferenças entre si, embora também deva ser registrado que ambos tiveram vários “inimigos” políticos em comum. Campos (2003, 2009) destaca que um elemento importante de ruptura entre JK e Vargas se deu no que se referia à divisão de tarefas entre o capital estrangeiro e as empresas estatais. Conforme dito, não pretendemos entrar nessa polêmica, embora seja importante tê-la registrado e ter tomado compreensão dela, através de uma revisão bibliográfica, como forma de apoiar nossos argumentos de existência de relações que se reforçam entre os fatores internos e externos para explicar os diferentes movimentos de IDEs entre a primeira e a segunda metade dos anos 1950. Para mais informações, ver Campos (2003, 2009).

do capital estrangeiro no país e o fato de que, ao contrário do que ocorria em outros países ou continentes, não havia hostilidade ao capital estrangeiro;

4) alguns importantes aspectos instrumentais da política macroeconômica desenhada no período, além da existência de fatores institucionais também relacionados ao que Fonseca (2003) se refere de forma mais ampla como política econômica<sup>5</sup>.

No período subsequente à Segunda Guerra Mundial, houve a configuração de uma nova ordem internacional, com consolidação da hegemonia norte-americana em um contexto de Guerra Fria. O mundo, em especial o mundo capitalista desenvolvido, atravessou um período de excepcionalidade, com intensa acumulação de capital baseada na atuação de um Estado intervencionista. Os chamados “anos dourados” combinaram altas taxas de crescimento com aumentos de produtividade, dos salários reais e da geração de empregos, bem como uma jamais vista redução da desigualdade de renda na maioria dos países (Piketty, 2014; Mattos, 2009). Os benefícios materiais desse crescimento, porém, foram percebidos somente a partir de meados dos anos 1950, pois, nos primeiros anos após a guerra, os países atingidos pelo conflito estavam voltados à sua reconstrução (Hobsbawm, 1999). O momento de expansão foi acompanhado de amplo movimento de internacionalização do capital e do estabelecimento de um novo padrão de concorrência capitalista, com conseqüente nova divisão internacional do trabalho.

Nesse momento, o Brasil avançava no processo de substituição de importações<sup>6</sup>. Iniciado na década de 1930 com a substituição de impor-

---

<sup>5</sup> Fonseca (2003) entende o conceito de política econômica de uma forma mais ampla do que as chamadas *políticas instrumentais* (política monetária, creditícia, cambial etc., ou seja, os diversos aspectos do que se convencionou considerar como partes da política macroeconômica), incluindo também órgãos, ministérios, autarquias etc. já existentes ou criados e que também fazem parte das ações estatais de condução da atividade econômica. A esse conjunto de elementos constitutivos da política econômica Fonseca chama de instituições, o que também inclui os desenhos das políticas sociais e outras formas de regulação da atividade econômica e das políticas públicas.

<sup>6</sup> “[...] o ‘processo de substituição das importações’ pode ser entendido como um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos” (Tavares, 1977, p. 35).

tações de bens não duráveis de consumo final, por tratar-se de bens que demandam menos tecnologia e capital, além de possuírem, nesse período, maior reserva de mercado no Brasil, esse processo avançou nos anos 1940 com a implantação de indústrias de insumos pesados. Em meados dos anos 1950, o país entrou na chamada industrialização pesada, caracterizada pelo “crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados” (Mello, 1982, p. 117). Houve instalação mais articulada dos setores produtores de bens de capital, bem como consolidação da presença da indústria automobilística no Brasil, dentre outros setores importantes da produção de bens de consumo duráveis de alto valor agregado. Esse processo de profunda mudança da estrutura do sistema produtivo nacional configurou a passagem a um padrão de acumulação especificamente capitalista, com efeitos sobre a urbanização e a organização social do Brasil.

O objetivo deste trabalho é buscar compreender, sem hierarquizá-los<sup>7</sup>, como fatores externos e internos atuaram na promoção da mudança ocorrida, entre a primeira e a segunda metade dos anos 1950, nos fluxos de Investimento Direto Externo em direção ao Brasil.

A partir de uma abordagem estruturalista, pretende-se discutir, inicialmente, como se articularam e operaram os aspectos históricos, geopolíticos, institucionais e econômicos na ordem econômico-financeira internacional estabelecida a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, bem como a maneira pela qual tais fatores influenciaram as alterações na estrutura produtiva brasileira. Será também realizada uma discussão sobre os principais aspectos do ambiente institucional, político e econômico brasileiro do período em questão, a fim de compreender a razão de o Brasil ter sido um dos principais destinos desses capitais na América Latina.

Além de argumentos, também serão apresentados dados sobre a evolução comparada da presença de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil naquele período. O presente estudo irá delimitar seu campo de pesquisa aos fluxos de capitais externos sob a forma de IDE por tratar-se

---

<sup>7</sup> Estamos de acordo com o que pontuou Possas na seguinte passagem: “tanto em relação à origem quanto ao setor de destino do investimento direto estrangeiro no Brasil, é preciso levar em conta ao mesmo tempo as condições internas e os determinantes externos, assim como o vínculo entre eles” (Possas, 1983).

de um investimento de longo prazo que afeta de maneira mais imediata a estrutura produtiva no contexto da industrialização, dando prosseguimento ao processo de substituição de importações da economia brasileira. Os IDEs, que já se apresentavam como a forma preferida de aplicação privada desde os anos 1940 (Bastos, 2004), se concentraram, no período em tela neste artigo, no setor industrial<sup>8</sup>. A evolução do perfil do IDE corrobora a ideia de que estes foram relevantes na modificação da estrutura industrial no período, ainda mais quando se considera que, entre 1950 e 1961, a produção industrial brasileira cresceu cerca de 9,6% ao ano, em média, em termos reais, o que significa crescimento total de cerca de 200% para a produção industrial tomando o período todo (cálculos de crescimento industrial feitos com base nas informações constantes no Apêndice estatístico de Abreu, 1990).

O trabalho está organizado em quatro seções, a contar da presente introdução. A seção seguinte apresenta uma breve análise do contexto internacional em que se deu a entrada do IDE no Brasil, nos anos 1950, e na terceira seção são apresentados os principais aspectos internos de atração desses capitais. A quarta e última seção é reservada às considerações finais.

## **1. Os condicionantes externos: a nova ordem econômica do pós-Segunda Guerra Mundial**

A compreensão da trajetória do IDE no Brasil da década de 1950 deve ser precedida de uma interpretação das transformações que ocorreram no sistema monetário internacional e da construção de uma nova ordem capitalista sob hegemonia norte-americana, em um contexto de Guerra Fria. Esse cenário político e econômico do pós-guerra condicionou o movimento internacional de capitais no período, com efeitos tanto sobre os países desenvolvidos, como sobre os da periferia do capitalismo.

---

<sup>8</sup> Alguns dados disponíveis são os seguintes: em 1950, 56,7% do IDE estava no setor industrial e 39,4% em serviços; em 1956, 73,6% na indústria e 24,5% em serviços; e, em 1961, 81,3% na indústria e 17% em serviços (as porcentagens se referem aos estoques correntes e os dados se encontram no Anexo 3 de Campos, 2009).

O sistema financeiro e monetário internacional estabelecido nos acordos de Bretton Woods (1944), que adotou o padrão dólar-ouro, baseou-se em três aspectos fundamentais:

1) adoção de câmbio fixo, porém ajustável diante de situações de “desequilíbrios fundamentais” relacionados aos balanços de pagamentos dos países;

2) aceitação de controles que limitassem os fluxos de capitais internacionais, a fim de evitar a extrema mobilidade de capitais financeiros que vigorava até então; e

3) criação do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>9</sup>, instituição destinada ao monitoramento das políticas econômicas nacionais e à concessão de financiamento para que países que estivessem em risco pudessem equilibrar seus balanços de pagamentos (Eichengreen, 2000).

Os acordos monetários internacionais são criações políticas que tendem a refletir e manter a distribuição de poder entre os países e as classes sociais (Block, 1987) e não foi diferente com os acordos de Bretton Woods (1944). Os Estados Unidos, através de seu Plano White, foram o país com maior influência na versão final dos acordos, seguidos dos britânicos, com o Plano Keynes<sup>10</sup>. O poderio norte-americano nas negociações era reflexo de sua situação econômica e financeira privilegiada: superavitários, eram os credores dos países centrais e detinham a maior parte das reservas mundiais de ouro. Além disso, tratava-se de uma potência bélica e do único país envolvido no conflito que havia saído da guerra com seu território intacto.

---

<sup>9</sup> No período do pós-guerra, foi montado um forte aparato institucional de organização mundial sob influência norte-americana, fruto de sua posição central na nova ordem capitalista estabelecida. Além do FMI, foram criados a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), dentre outras instituições.

<sup>10</sup> Os planos de Harry Dexter White e John Maynard Keynes divergiam em pontos fundamentais: White defendia o câmbio fixo e a ausência de controle de capitais, enquanto Keynes propunha a flexibilidade no câmbio e a adoção de restrições cambiais e comerciais que fossem necessárias à compatibilização de pleno emprego e equilíbrio no balanço de pagamentos, além de volumosos recursos para o financiamento deste.

Os acordos de Bretton Woods foram decisivos para a consolidação do dólar como moeda oficial do sistema e dos Estados Unidos como centro da nova ordem capitalista estabelecida após a Segunda Guerra. A influência na nova ordem era interessante no sentido de garantir o maior grau possível de abertura dos países participantes dos acordos, para que o fluxo de bens e capitais fosse determinado em grande medida pelas forças de mercado – situação na qual os Estados Unidos, por terem economia mais forte, alto nível de desenvolvimento técnico e empresas competitivas, conseguiriam maximizar suas vantagens e obter maiores benefícios dos demais países. Além disso, a perspectiva de que a Guerra Fria estava em curso é essencial para analisar o período. A política exterior dos EUA visava impedir não somente um possível triunfo socialista, mas também o surgimento de experiências nacionais de desenvolvimento capitalista na Europa, que vivia um momento de instabilidade política e econômica e, portanto, a reconstrução europeia se apresentava como medida fundamental para os planos geopolíticos dos norte-americanos (Block, 1987; Mattos, 2009; Hobsbawm, 1999). Como o restabelecimento da Europa não pôde ser realizado no âmbito dos acordos de Bretton Woods, pois, em sua versão final, o limite dos empréstimos a países com balanço de pagamentos deficitários ficou significativamente reduzido, os Estados Unidos se encarregaram de realizar um plano de reconstrução dos países europeus aliados: o Plano Marshall (1948-1952)<sup>11</sup>.

A penetração das empresas norte-americanas na Europa no âmbito do referido plano, juntamente com os gastos militares dos Estados Unidos, constituiu a primeira etapa do processo de internacionalização do capital<sup>12</sup>. Dessa forma, vale destacar que, desde o início das negociações da

---

<sup>11</sup> O financiamento de déficits proporcionado pelo plano superou em quatro vezes o limite superior estabelecido em Bretton Woods como benefício de saque da Europa e em seis vezes a obrigação máxima estabelecida aos norte-americanos (Eichengreen, 2000).

<sup>12</sup> A liderança norte-americana na expansão capitalista mundial teve seus aspectos econômicos e militares oficialmente estabelecidos através da Doutrina Truman, em 1947. “Neste ano, e pela primeira vez, os Estados Unidos estenderam as fronteiras de sua segurança a qualquer parte do mundo onde ‘regimes totalitários’ fossem impostos aos ‘povos livres’, para usar aqui a retórica de Truman. A ‘ajuda externa’, através de seus programas econômicos e militares, foi o principal instrumento dessa política expansionista empreendida sob a responsabilidade do Estado americano e realizada à sombra de seu poderio nuclear” (Martins, 1973, p. 99).



reforma da ordem financeira internacional do pós-Segunda Guerra Mundial e ainda durante a implementação do Plano Marshall, os EUA estimularam a expansão da atividade econômica europeia, com a ampliação das relações comerciais intraeuropeias, dadas suas (norte-americanas) evidentes preocupações acerca das perspectivas do continente europeu depois de terminado o sistema de transferências diretas de dólares oriundos do Plano Marshall.

Desde o imediato pós-Segunda Guerra, mais do que a “simples” reconstrução europeia, a preocupação norte-americana era com a necessidade de institucionalização de um sistema de pagamentos multilaterais na Europa Ocidental, com o fito de gerar as condições favoráveis à internacionalização do capital norte-americano, em particular o capital produtivo. Essa construção geopolítica supunha a instituição de uma união aduaneira na Europa Ocidental. Se, aparentemente, essa medida defendida pelo *establishment* norte-americano parecia prejudicial aos interesses mais imediatos das empresas americanas<sup>13</sup>, interessadas em exportar para a Europa em processo de reconstrução, com o passar de algum tempo ela logo se mostraria importante para impulsionar os investimentos diretos externos das empresas privadas dos EUA na Europa Ocidental, maneira mais viável de aproveitar aquele mercado em expansão. Tal movimento (mas não somente ele, evidentemente) teve papel importante para a redinamização da atividade econômica europeia a partir da passagem dos anos 1940 para os anos 1950.

Nesse mesmo contexto e com os mesmos objetivos de promover a recuperação econômica da Europa Ocidental, também medidas *ad hoc*, inicialmente não previstas nos acordos de Bretton Woods, como as desvalorizações cambiais praticadas no terceiro trimestre de 1949 pela maior parte dos países europeus ocidentais (a começar pela Inglaterra), atendiam aos objetivos estratégicos e geopolíticos dos EUA e sua sempre presente preocupação em evitar a ascensão ao poder de partidos socialistas ou comunistas (conforme o caso, em cada realidade nacional na Europa Ocidental) nos diferentes países, aproveitando-se de eventual prolongamento da crise econômica e social que se abate sobre a Europa, logo após a euforia da derrota nazista (Van der Wee, 1987; Bordo, 1994). A

---

<sup>13</sup> Ademais porque estavam previstas discriminações contra produtos da área do dólar norte-americano, conforme lembra Scandiucci Filho (2000, p. 209).

“construção sociopolítica” (Hobsbawm, 1999) do pós-Segunda Guerra Mundial e o ciclo virtuoso dos investimentos públicos “puxando” investimentos privados (Mattos, 2009), viabilizados pelas regras de funcionamento do sistema financeiro internacional gestadas em Bretton Woods (pelo menos enquanto não se faziam sentir as dificuldades geradas pela “desregulamentação competitiva” (Helleiner, 1994) sobre os raios de manobra da elaboração das políticas macroeconômicas nacionais devotadas ao pleno emprego<sup>14</sup>), abriram espaço para o crescimento econômico do velho continente e para a atração dos IDEs em solo europeu.

O segundo momento desse movimento de internacionalização do capital privado tornou-se mais evidente a partir de meados dos anos 1950, quando a Europa já estava reconstruída e os oligopólios industriais europeus passaram a se expandir internacionalmente, diversificando seus mercados em escala global, assim competindo com os investimentos norte-americanos na busca de espaços de atuação, notadamente na América Latina (Coutinho; Belluzzo, 1979)<sup>15</sup>. O sistema entrava em sua fase monopolista, com aprofundamento da penetração nacional e internacional da grande empresa e estabelecimento de um novo padrão de concorrência intercapitalista, definido pelas características da estrutura industrial e do padrão de consumo tipicamente norte-americanos (Coutinho; Belluzzo, 1979; Campos, 2009).

O movimento de expansão das multinacionais para as regiões mais atrasadas acarretou um reordenamento na divisão internacional do trabalho. A revolução tecnológica proporcionada pelo movimento de capitais gerou integração de diversos países subdesenvolvidos ao mercado mundial e constituição de forças produtivas especificamente capitalistas nesses países, ampliando o espaço de vigência do sistema (Balanco; Pinto, 2007). A institucionalidade criada a partir de Bretton Woods, bem como a rejeição à hegemonia liberal que havia levado a economia mundial à crise do entreguerras (Hobsbawm, 1999), contribuíram para criar um ambiente econômico e ideológico que favoreceu o aprovei-

---

<sup>14</sup> Para mais detalhes, ver Mattos (2009).

<sup>15</sup> No caso brasileiro, os EUA reagiram à expansão dos investimentos europeus ocorridos em meados dos anos 1950, aumentando seus investimentos em setores já instalados e diversificando suas atuações segundo os setores de atividades, conforme salientou Bandeira (1973, especialmente p. 392-393).

tamento, por parte de países da chamada semiperiferia do capitalismo (Chirot, 1977), de uma janela de oportunidade para implementação de políticas e programas nacionais de industrialização<sup>16</sup>. Naturalmente, os países que atraíram esses investimentos eram justamente os que já haviam logrado construir uma infraestrutura econômica e social mínima<sup>17</sup>, para gerar externalidades positivas para o capital internacional em busca de novos espaços de acumulação.

O Brasil se inseriu nesse movimento de transnacionalização como um mercado – dinâmico e em expansão – para o capital estrangeiro dos países em etapas mais avançadas do capitalismo, notadamente capitais norte-americanos e europeus. O Gráfico 1 apresenta o movimento de entrada desses capitais no Brasil, na forma de Investimentos Diretos Estrangeiros, nos anos 1950.

A visualização dos dados de IDE no Brasil, ano a ano, apresentados em gráfico, torna clara a percepção de que, nos anos 1950, houve duas tendências distintas em relação à entrada desse capital no país: na primeira metade da década, o volume de IDE variou entre 34 e 94 milhões de dólares<sup>18</sup>, enquanto na segunda metade houve, em todos os anos, investimento superior a US\$ 100 milhões, variando entre 131 e 182 milhões

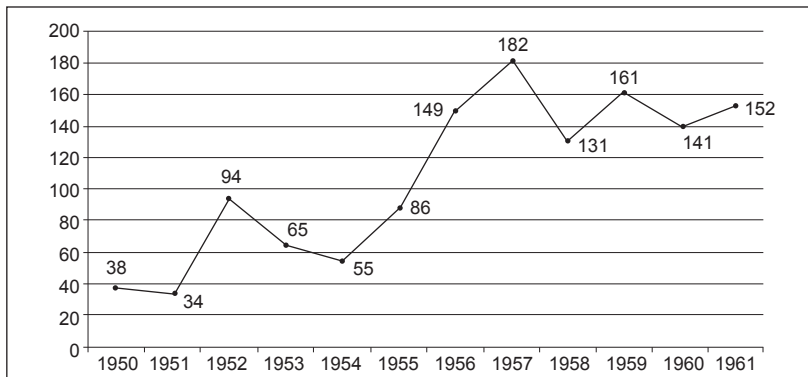
---

<sup>16</sup> Para verificar as mudanças ocorridas na distribuição mundial da produção manufatureira, como resultado do processo de industrialização nos países fora do núcleo central de países pioneiros da Revolução Industrial, ver, pelo menos, além de Chirot (1977), Bairoch (1982) e Leechor, Kohli e Hur (1983).

<sup>17</sup> Sobre o processo de expansão do capital estrangeiro e das condições de atração dele em diferentes países, vale citar passagens selecionadas de Coutinho e Belluzzo: “esse processo de alargamento das fronteiras de expansão do capitalismo, em sua fase avançada e oligopolista, transformou de forma significativa algumas economias periféricas, incorporando-as definitivamente à franja do mundo industrializado. [...] em alguns países, a penetração do oligopólio estrangeiro foi acompanhada por um esforço de constituição da base industrial pesada, sobretudo através da ação do Estado. [...] A constituição do que se pode rigorosamente definir como um Departamento de Bens de Produção requer a criação simultânea e articulada dos seus principais setores, tais como a siderurgia, a metal-mecânica pesada, o de material elétrico pesado e a grande indústria química. Isto exige, ademais, um amplo suporte infra estrutural, na forma de capital social básico” (Coutinho; Belluzzo, 1979, p. 19-20).

<sup>18</sup> Em termos mundiais, tratou-se do segundo país que mais recebeu investimentos norte-americanos entre 1949 e 1954, superado apenas pelo Canadá. Nesse período, o investimento líquido norte-americano em manufaturas no Brasil representou 53% do realizado na América Latina e 17% do total e, excluindo-se o Canadá, a última porcentagem chegaria a 34%.

Gráfico 1 – Investimento Direto Estrangeiro no Brasil (US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da CEPAL (1986).

de dólares<sup>19</sup>. Conforme visto, a ampliação da presença de IDE na economia brasileira na segunda metade dos anos 1950 resultou da expansão de empresas multinacionais, em decorrência do movimento de transnacionalização do capital que caracterizou o pós-Segunda Guerra, respondendo a mudanças ocorridas no padrão de concorrência intercapitalista em âmbito mundial. Esse fenômeno foi também percebido em algumas das principais economias latino-americanas, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

Ao estender a análise do IDE às principais economias da América Latina, verifica-se que a maior internacionalização na segunda metade da década de 1950 não foi um fenômeno particular do Brasil, mas sim um fenômeno generalizado na região. O volume desse investimento no Brasil aumentou 129% entre os períodos 1951–1955 e 1956–1960, o que representou um crescimento menor que o do total da América

<sup>19</sup> A análise dos condicionantes internos desse processo, realizada na próxima seção, é necessária para a compreensão das variações de IDE ano a ano. O pico de IDE em 1952, por exemplo, está relacionado à instauração de um controle de remessas de lucros realizado no segundo governo Vargas, através do Decreto n. 30.363, em janeiro de 1952, que vigorou até janeiro do ano seguinte. A legislação mais restritiva teve influência sobre o aumento dos reinvestimentos: dos US\$ 94 milhões de IDE em 1952, US\$ 9 milhões são fruto de influxo novo (líquido) e US\$ 85 milhões de reinvestimentos (contra US\$ 67 milhões de reinvestimento no ano anterior). No ano seguinte (1953), diante da liberalização, o reinvestimento foi de apenas US\$ 38 milhões (conforme dados de Bastos, 2012, p. 12).

Tabela 1 – Investimento Direto Estrangeiro em países selecionados da América Latina (US\$ milhões, preços correntes)

Países	1951-1955	1956-1960
Argentina	12	829
Bolívia	4	60
Brasil	334	764
Colômbia	12	19
Costa Rica	14	17
Chile	95	209
Equador	16	36
El Salvador	-5	2
Guatemala	-3	77
Haiti	21	8
Honduras	42	-13
México	440	393
Nicarágua	9	10
Panamá	28	64
Paraguai	1	14
Peru	168	311
República Dominicana	10	32
Uruguai	40	28
Venezuela	364	1.579
Total América Latina	1.602	4.439
Participação do Brasil no total da América Latina (em porcentagem)	20,8%	17,2%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da CEPAL (1986).

Latina, na qual o volume de IDE cresceu aproximadamente 177% entre os dois períodos. Sendo assim, apesar de o Brasil ter percebido aumento expressivo do IDE na segunda metade da década, a participação brasileira em relação ao total da região caiu de 20,8% para 17,2%<sup>20</sup> entre os dois períodos considerados na Tabela 1, o que demonstra que

<sup>20</sup> Através de uma análise dos dados presentes em tabela similar elaborada por Campos (2009, p. 22), verifica-se que o IDE no Brasil, no período do governo Dutra (1946-1950), representou 13% do total da América Latina (foram utilizados dados das Nações Unidas). Além disso, analisando o período de 1951-1954 contra 1956-1960, ou seja, retirando-se o ano de 1955 da análise (governo Café Filho), o Brasil totaliza participação de 18,1% no total de IDE na América Latina, no primeiro período, contra 17,2% no segundo.

a internacionalização brasileira fazia parte de um contexto mais amplo, de condicionantes relacionados ao movimento do capitalismo internacional, no qual os países centrais passaram a direcionar investimentos de forma mais acentuada aos países periféricos, especialmente na forma de IDE. De todo modo, deve-se destacar, com base nos dados expostos na Tabela 1, que o Brasil continuou sendo um país importante na recepção de capital externo na forma de IDE, e que a diversificação produtiva ocorrida no período contou com o papel decisivo do capital estrangeiro<sup>21</sup>, o que revela a importância do mercado interno brasileiro nas decisões de aqui aportar capital por parte das empresas multinacionais<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Dados mencionados por Bastos (2011c) (retirados de Appy, 1987) revelam que, em 1950, 27,1% do estoque de capital estrangeiro concentrava-se na energia elétrica, enquanto 12,9% situavam-se no petróleo e 6,9%, em bancos (setor financeiro). Os produtos químicos reuniam 6,9% do estoque total de capital estrangeiro, e atividades que caracterizam o dinamismo industrial, como o setor automobilístico, a metalurgia e os laboratórios farmacêuticos, não atingiam 5% do estoque de capital estrangeiro daquele ano. Em 1960, por outro lado, a ampliação do estoque de capital estrangeiro promoveu também significativa mudança do perfil de sua distribuição setorial, a começar pelo fato de que as atividades de serviços perderam proeminência (a participação da energia elétrica, por exemplo, esteve abaixo de 3% do total), em favor do setor industrial. Dessa forma, a indústria automobilística, ainda segundo os dados mencionados por Bastos (2011c), passou a liderar a presença de capital estrangeiro na economia, reunindo 11,4% do total, seguida, pela ordem, pelas atividades de petróleo (11%), produtos químicos (10,8%), metalurgia (5,4%), indústria alimentar (5%), laboratórios farmacêuticos (4,5%), aparelhos eletrônicos (4,3%) e siderurgia (3,6%). Ou seja, houve não só o aludido aumento do estoque de capital estrangeiro, conforme mostram a Tabela 1 e outros estudos, entre os quais se destacam Appy (1987) e também Martins (1973, 1975), como também uma importante diversificação setorial, com destaque para o fato de que essa diversificação favoreceu a atividade manufatureira, promovendo importante mudança na estrutura industrial do país.

<sup>22</sup> Possas lembra que, na primeira metade dos anos 1950, predominaram IDEs destinados a setores intermediários, como papel, borracha e químicos, “juntamente com as grandes firmas remanescentes da ‘onda’ farmacêutica dos anos 40. Mas desde 1953/55 uma outra clara tendência se manifesta: grandes corporações internacionais da indústria automobilística como Volkswagen e Daimler-Benz (1954), congêneres manufatureiras de partes elétricas e mecânicas como Bosch, NGK, Bendiz etc.; produtoras de maquinaria mecânica e elétrica: FIAT, ASEA, Caterpillar, Dresser, Brown Boveri; de aparelhos domésticos: Olivetti, Osram, Whirlpool, ESB. Ao mesmo tempo, os setores industriais básicos eram também ocupados por firmas multinacionais, especialmente os setores produtores de metais básicos – Mannesmann, Krupp, Nippon Steel, Rheem etc. – e fornecedores de material de construção, como cimento e cerâmica” (Possas, 1983, p. 20). “Trata-se, portanto, de um cenário que contrasta com o que ocorrera desde o final do século XIX e as três primeiras

Ademais, deve-se perceber que a expansão do IDE na segunda metade dos anos 1950, tomada para o conjunto da América Latina, deveu-se também a uma forte concentração de movimentos em direção à Argentina e à Venezuela, por motivos diferentes<sup>23</sup>.

Para melhor ilustrar aquele momento histórico e procurar compreender os condicionantes dos fluxos diferenciados de IDEs em diferentes momentos da década de 1950, vale também avaliar dados deles segundo a origem e sua natureza. Os dados mostrados na Tabela 2 revelam que EUA e países europeus foram os principais emissores de investimentos externos em direção ao Brasil.

---

décadas do século XX, quando o capital estrangeiro, na forma de IDE, destinava-se principalmente para atividades de serviços, sejam eles o setor financeiro ou as atividades de serviços públicos de infraestrutura – e, em todos os casos, sempre ligados às atividades exportadoras, notadamente o café, evidentemente.” (Possas, 1983)

- <sup>23</sup> É importante destacar que o volume de IDE em direção à Venezuela deveu-se quase exclusivamente ao fato de se tratar de um país exportador de petróleo. Entre meados dos anos 1940 e meados dos anos 1950, houve forte expansão da produção e também da produtividade do setor petrolífero naquele país (Furtado, 2008), muito acima da média dos demais setores, o que acabaria atraindo gigantes aportes de capital estrangeiro para essas atividades a partir de meados dos anos 1950. O caso brasileiro é diferente, pois, conforme mencionado acima, os Investimentos Diretos Externos se espalharam por uma gama muito mais ampla de setores de atividade, tanto nas atividades industriais como nas de serviços, o que revela a importância do mercado interno brasileiro e do grau de evolução de sua estrutura produtiva, nas decisões externas de aqui aportar IDEs. O caso argentino (e também o mexicano) representa situações intermediárias entre os casos do Brasil e da Venezuela. Documento da CEPAL (1986) revela, por intermédio de indicadores de balanço de pagamentos de todos os países da América Latina, importantes diferenças entre Brasil e Venezuela (e desta com a Argentina), que ilustram o que acabamos de comentar. Enquanto os valores registrados como Investimentos Diretos Externos de longo prazo recebidos pelo Brasil mostram-se bem distribuídos ao longo do segundo lustro da década de 1950 (CEPAL, 1986, p. 94), os dados referentes à Venezuela revelam uma forte concentração nos anos de 1956 e 1957 (CEPAL, 1986, p. 233), atraídos exclusivamente pela atividade petrolífera. No caso brasileiro, fica mais evidente o interesse bem mais homogêneo distribuído ao longo dos anos, provavelmente por conta da diversidade da estrutura produtiva. Também se pode perceber, pelos indicadores divulgados por referido estudo, que a balança comercial venezuelana se mostra altamente superavitária nos anos 1950, estando, assim, de acordo com o estudo de Furtado (2008) sobre a Venezuela, a respeito do “subdesenvolvimento com abundância de divisas”. No caso brasileiro, por outro lado, evidenciam-se as dificuldades cambiais e as restrições do balanço de pagamentos à medida que se desenvolvia o ciclo de expansão industrial do país, que, conforme foi analisado em Tavares (1977, 1985), representou significativa diversificação setorial e estrutural.

Tabela 2 – Investimento Direto Externo no Brasil: distribuição por país da empresa/ano de ingresso ou capitalização (em US\$ milhões)

ORIGEM	ATÉ 1950	1951 A 1960	1961 A 1970
Estados Unidos	98	408	691
Europa	78	398	995
Outros	131	150	442
Total	307	956	2.128

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Brasil. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/Pa%C3%ADsDaEmpresa-Ano-50-85/Htms/PAISES-EMPRESA-ANO-50-85.asp?idpai=INVEDIR>>.

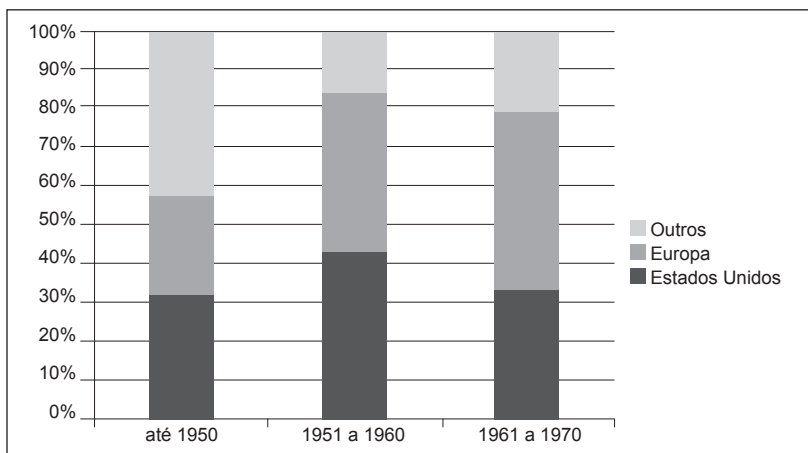
A Tabela 2 apresenta os dados de IDE, considerando afluxos novos somados aos reinvestimentos, realizados no Brasil e distribuídos de acordo com o ano e o país da empresa investidora. Os dados indicam que os investimentos realizados no Brasil na década de 1950 tiveram principalmente origem norte-americana e europeia, totalizando US\$ 408 milhões e US\$ 398 milhões respectivamente, representando aproximadamente 84% do investimento total. Até 1960, o IDE oriundo dos Estados Unidos superou por pouco o europeu; porém, a partir de 1961, houve inversão desse quadro, com os investimentos europeus superando em 44% os norte-americanos.

Essa divisão dos investimentos, que se manteve nas décadas seguintes, está relacionada à dinâmica capitalista internacional do pós-Segunda Guerra, conforme mencionado anteriormente. A Europa, logo após o término do conflito mundial, esteve concentrada em sua recuperação, tanto física quanto econômica; logo, somente a partir de meados da década de 1950, após a reconstrução, é que os oligopólios europeus se fortaleceram o suficiente para ir buscar em outras regiões espaços para sua expansão (Campos, 2009). As regiões periféricas em estágio mais avançado de industrialização constituíram os destinos preferidos. As grandes empresas multinacionais norte-americanas responderam ao desafio e entraram na concorrência com o capital europeu. Essa mesma divisão do total dos investimentos novos e reinvestimentos no Brasil pode ser observada no Gráfico 2, abaixo.

Em relação aos investimentos oriundos de outros países, estes superaram, até 1950, o volume dos investimentos advindos das empresas norte-americanas e aqueles advindos das empresas europeias, mas deve-se



Gráfico 2 – Investimento Direto Externo no Brasil: distribuição por país da empresa/ano de ingresso ou capitalização (em porcentagem do IDE total)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Brasil. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/Pa%C3%ADsDaEmpresa-Ano-50-85/Htms/PAISES-EMPRESA-ANO-50-85.asp?idpai=INVEDIR>>.

lembrar de que se trata de volumes diferentes (antes de 1950 eram poucos os IDEs)<sup>24</sup>. A apresentação dos dados dos anos 1960, embora não se refira a um período que seja objeto deste artigo, serve para sugerir que de fato foi importante a expansão dos investimentos europeus ao longo dos anos 1950, estendendo-se na década seguinte a sua liderança em termos de fluxos dos IDEs, dada a crescente importância das empresas europeias no Brasil, a partir dos anos 1950.

Em relação aos países europeus, as empresas da Alemanha Ocidental e do Reino Unido foram as que mais investiram no Brasil, nos períodos analisados. Os dados da Tabela 3 permitem uma visualização mais detalhada do período e dos países de forma desagregada. Seus dados revelam

<sup>24</sup> Tanto no período que se estende até 1950, como nos outros dois apresentados, o Canadá foi o principal representante desse grupo, tendo realizado IDEs de US\$ 94 milhões, US\$ 54 milhões e US\$ 125 milhões no Brasil, em cada um dos períodos, o que representou aproximadamente 72%, 36% e 28% desses investimentos oriundos de “outros países”. O Canadá foi seguido pelo Panamá, com IDEs de US\$ 31 milhões, US\$ 48 milhões e US\$ 92 milhões, e pelo Japão, com US\$ 3 milhões, US\$ 29 milhões e US\$ 110 milhões. Nesse último caso, o aumento expressivo a cada período é reflexo do crescimento acelerado da economia japonesa após a reconstrução pós-Segunda Guerra.

que os europeus passam a ser relevantes a partir de 1955 ou de 1956, dependendo do caso. E mostram também que os EUA, por estarem anteriormente mais presentes do que os europeus, promoveram movimentos de reinvestimentos mais frequentemente do que eles. Para complementar os dados anteriores, é apresentada, no Gráfico 3, uma ilustração da distribuição dos ingressos de capitais analisados nesta seção entre investimentos novos e reinvestimentos, dessa vez somente em relação àqueles de origem norte-americana e europeia.

Tabela 3 – Origem dos Investimentos Diretos Externos, em fluxos (US\$ milhões), Brasil de 1951 a 1960, valores correntes e percentuais em relação ao total

PAÍSES	ANOS E TIPOS DE FLUXOS	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
EUA	Investimentos	3.650	1.038	7.121	21.870	7.589	15.719	14.253	53.991	58.177	27.301
	Reinvestimentos	54.080	23.865	6.256	12.962	6.307	35.233	12.466	12.373	11.348	24.798
	Total	57.730	24.903	13.377	34.832	13.896	50.952	26.719	66.364	69.525	52.099
Reino Unido	Investimentos	249	33	401	1.875	3.691	2.320	5.022	1.439	1.589	6.243
	Reinvestimentos	5.504	6.123	2.442	6.711	100	8.529	12	2.228	1.160	3.595
	Total	5.753	6.156	2.843	8.586	3.791	10.849	5.034	3.667	2.749	9.838
Japão	Investimentos	0	45	0	9	2.435	832	1.931	5.796	5.069	16.897
	Reinvestimentos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	224
	Total	0	45	0	9	2.435	832	1.931	5.796	5.069	17.121
França	Investimentos	310	479	367	527	2.497	2.276	2.730	3.321	2.673	1.918
	Reinvestimentos	582	4.236	1.024	2.558	201	7.372	66	103	445	2.367
	Total	892	4.715	1.391	3.085	2.698	9.648	2.796	3.424	3.118	4.285
Itália	Investimentos	0	3	0	38	458	391	660	915	1.087	2.086
	Reinvestimentos	0	0	0	16	0	102	0	0	157	30
	Total	0	3	0	54	458	493	660	915	1.244	2.116
Alemanha	Investimentos	0	0	1.642	5.728	6.252	13.788	9.194	39.934	21.375	52.492
	Reinvestimentos	0	0	0	0	350	1.898	0	-39	8.896	584
	Total	0	0	1.642	5.728	6.602	15.686	9.194	39.895	30.271	53.076

Tabela 3 – Origem dos Investimentos Diretos Externos, em fluxos (US\$ milhões), Brasil de 1951 a 1960, valores correntes e percentuais em relação ao total

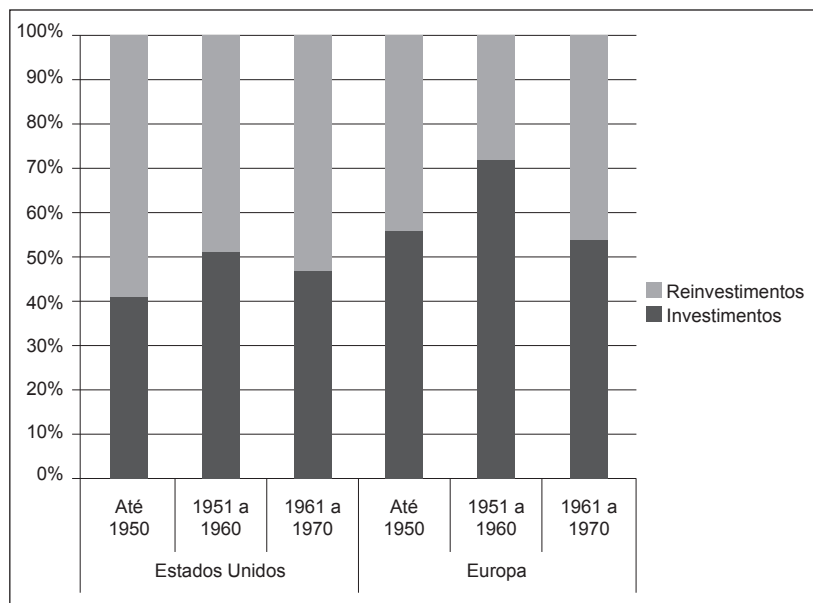
Outros	Investimentos	5.625	2.844	7.951	11.131	17.260	29.522	51.678	37.797	66.857	44.595
	Reinvestimentos	18.400	8.715	11.089	16.168	6.311	26.954	2.643	13.630	15.588	14.944
	Total	24.025	11.559	19.040	27.299	23.571	56.476	54.321	51.427	82.445	59.539
Total	Investimentos	9.834	4.442	17.482	41.178	40.182	64.848	85.468	143.193	156.827	151.532
	Reinvestimentos	78.566	42.939	20.811	38.415	13.269	80.088	15.187	28.295	37.594	46.542
	Total	88.400	47.381	38.293	79.593	53.451	144.936	100.655	171.488	194.421	198.074
Países	% EM RELAÇÃO AO TOTAL	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
EUA	Investimentos	37	23	41	53	19	24	17	38	37	18
	Reinvestimentos	69	56	30	34	48	44	82	44	30	53
	Total	65	53	35	44	26	35	27	39	36	26
Reino Unido	Investimentos	3	1	2	5	9	4	6	1	1	4
	Reinvestimentos	7	14	12	17	1	11	0	8	3	8
	Total	7	13	7	11	7	7	5	2	1	5
Japão	Investimentos	0	1	0	0	6	1	2	4	3	11
	Reinvestimentos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	5	1	2	3	3	9
França	Investimentos	3	11	2	1	6	4	3	2	2	1
	Reinvestimentos	1	10	5	7	2	9	0	0	1	5
	Total	1	10	4	4	5	7	3	2	2	2
Itália	Investimentos	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
	Reinvestimentos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1
Alemanha	Investimentos	0	0	9	14	16	21	11	28	14	35
	Reinvestimentos	0	0	0	0	3	2	0	0	24	1
	Total	0	0	4	7	12	11	9	23	16	27

Tabela 3 – Origem dos Investimentos Diretos Externos, em fluxos (US\$ milhões), Brasil de 1951 a 1960, valores correntes e percentuais em relação ao total

Outros	Investimentos	57	64	45	27	43	46	60	26	43	29
	Reinvestimentos	23	20	53	42	48	34	17	48	41	32
	Total	27	24	50	34	44	39	54	30	42	30
Total	Investimentos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Reinvestimentos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: BACEN/FIRCE. Adaptado de Campos (2009).

Gráfico 3 – Investimentos e reinvestimentos de capitais de origem norte-americana e europeia no Brasil (em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central do Brasil. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/Pa%C3%ADsDaEmpresa-Ano-50-85/Htms/PAISES-EMPRESA-ANO-50-85.asp?idpai=INVEDIR>>.

Os dados do Gráfico 3 revelam claramente que despontam, nos casos de países europeus, os novos investimentos, principalmente quando comparados às decisões tomadas por empresas norte-americanas. Tal

disparidade é mais notável justamente ao longo dos anos 1950, o que talvez se deva aos fatos relacionados às novas características da concorrência intercapitalista internacional, conforme analisadas nesta seção. De todo modo, é relevante observar que, tanto no caso dos Estados Unidos como no caso europeu, os investimentos novos superaram os reinvestimentos da década de 1950 – mais, inclusive, do que nos outros dois períodos –, o que denota o caráter de expansão da internacionalização da economia brasileira na referida década.

A análise dos fluxos de capitais externos na forma de IDEs reforça a explicação do *timing* de entrada de capital estrangeiro após a reconstrução europeia ter sido concluída e de acordo com os efeitos que o novo cenário internacional teve sobre a concorrência intercapitalista, conforme argumentaram Coutinho e Belluzzo (1979) e outros trabalhos aqui mencionados, ao analisarem a evolução do movimento do capital estrangeiro do pós-guerra<sup>25</sup>.

Por fim, é importante registrar que o perfil setorial dos IDEs na segunda metade dos anos 1950 denotam uma mudança em relação ao que o ocorria nos anos anteriores, quando, em boa medida, as decisões de investimentos externos derivavam do estoque prévio de capital estrangeiro existente no Brasil, desde o início do século, que se concentravam especialmente em setores de serviços relacionados ao processo de urbanização e/ou a atividades de apoio dos complexos exportadores da economia brasileira. Essa importante questão vai ficar mais clara quando tiverem sido apresentados os condicionantes explicativos internos da atração de IDEs. Portanto, uma vez identificados os condicionantes externos, é necessário também entender o porquê de o Brasil, dentre os demais países periféricos, ter sido um dos destinos preferidos desses capitais<sup>26</sup>, discussão realizada na seção a seguir.

<sup>25</sup> Conforme mencionamos acima, podemos repetir aqui, de forma sumária: movimento de capitais inicialmente partiu das fronteiras norte-americanas em direção à Europa e ao Japão e, então, quando as empresas desses países se reorganizam diante da penetração em seus respectivos mercados, buscam concentrar capital e promover “fortalecimento tecnológico e financeiro” (Coutinho; Belluzzo, 1979, p. 17) não somente para enfrentar a concorrência das empresas provenientes dos EUA, como também para se movimentar em direção a países periféricos que reunissem condições de receber filiais de suas empresas (e também das próprias empresas norte-americanas), em busca de novos espaços de valorização do capital.

<sup>26</sup> O Brasil foi o segundo país que mais recebeu IDE norte-americano entre 1949 e

## 2. Os condicionantes internos: principais medidas de política econômica em relação ao capital estrangeiro e o papel exercido pelo ambiente institucional

A política externa dos Estados Unidos no imediato pós-Segunda Guerra Mundial priorizou a destinação de recursos a algumas áreas de interesse estratégicas, especialmente Europa e Japão. O pequeno interesse do *establishment* norte-americano em relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento da América Latina não foi percebido pelo governo brasileiro em um primeiro momento. O planejamento inicial do governo Dutra (1946-1951) demonstrava otimismo em relação ao quadro econômico internacional, com expectativas positivas em relação à entrada de recursos oficiais dos Estados Unidos e de investimentos privados internacionais, o que foi se revelando, gradualmente, como uma expectativa ilusória (Bastos, 2004; Saretta, 2002; Skidmore, 1982).

Dutra iniciou seu mandato adotando princípios liberais na condução da economia. As autoridades econômicas de seu governo (e ele próprio) apostaram que, alinhando-se à nova ordem financeira estabelecida em Bretton Woods, haveria incentivo à entrada de capitais estrangeiros. Acreditavam também que os Estados Unidos recompensariam a participação brasileira na Segunda Guerra. Entretanto, a política liberal comercial e financeira não atraiu os IDEs esperados<sup>27</sup>. Houve queda no saldo comercial e fuga de capitais e, além disso, não foram atendidas as crescentes solicitações de ajuda financeira norte-americana. O país havia

---

1954, ficando atrás somente do Canadá (Vianna, 1985, p. 108-115, apud Fonseca, 2002, p. 27).

<sup>27</sup> Bastos (2004) afirma que a opção liberalizante do governo não tinha sentido de retorno à “vocalização agrária”, não sendo, portanto, contrária à industrialização. Ainda segundo Bastos, acreditava-se que “a liberalização de importações e o aumento da concorrência forçaria o setor industrial a realizar importações complementares para se modernizar” (Bastos, 2004, p. 12). Dessa forma, a indústria contribuiria para a redução da escassez e da inflação, objetivo prioritário do governo. Além disso, a liberalização dos fluxos de capitais estrangeiros era considerada um atrativo para tais capitais, conforme afirmou o presidente em sua primeira mensagem enviada ao Congresso Nacional, em 15/3/1947 (Dutra, 1947, p. 95-97, apud Bastos, 2004, p. 13).

acumulado um volume significativo de divisas durante a guerra, mas a situação não era confortável como se supunha, pois as reservas internacionais eram, em sua maioria, inconversíveis<sup>28</sup>. Sendo assim, as reservas em moedas conversíveis reduziram-se rapidamente. O Brasil começou a acumular atrasados comerciais<sup>29</sup> e a indústria a sentir os efeitos da escassez de dólares, pois a produção dependia de importações de matérias-primas. Diante do agravamento do desequilíbrio do balanço de pagamentos, o governo optou pela adoção de controles sobre as importações, segundo o critério de essencialidade (Saretta, 2002; Vianna, 1990a; Bielschowsky, 2012).

O país já havia tido uma experiência de controle cambial através da introdução de licença prévia para importações, em janeiro de 1945, ainda no primeiro governo de Vargas, “com o objetivo explícito de evitar a utilização das reservas cambiais, acumuladas durante a guerra, na importação de ‘produtos suntuários ou dispensáveis’” (Bielschowsky, 2012, p. 277). Extintos em dezembro de 1945, sob o governo de transição de José Linhares, os controles foram retomados em meados de 1947 pelo governo Dutra. O controle tornou-se mais rigoroso a partir de fevereiro de 1948, com a adoção de um sistema de contingenciamento de importações, com a retomada das licenças prévias de importação (Vianna, 1990a; Bielschowsky, 2012).

Essas medidas inauguraram a fase de intervenção da política econômica no mercado cambial através do estabelecimento de taxas múltiplas de câmbio, prática que seria rompida apenas no breve governo de Jânio

---

<sup>28</sup> “Em fins de 1946, dos US\$ 730 milhões de reservas totais, apenas cerca de US\$ 100 milhões eram reservas líquidas disponíveis para a área conversível; o restante compunha-se de libras esterlinas (bloqueadas de facto), moedas inconversíveis (somando US\$ 273 milhões) e ouro depositado nos Estados Unidos” (Vianna, 1990a, p. 109).

<sup>29</sup> Os chamados atrasados comerciais referem-se a empréstimos externos tomados (mas ainda não pagos, apesar de já ter expirado seu prazo de vencimento) especificamente para financiar gastos com importações feitas pelo Brasil. O procedimento técnico-contábil correto, nesses casos, para efeito de registro no balanço de pagamentos, é excluir os atrasados comerciais da conta de amortizações, debitando-os desta, e creditando justamente na conta de atrasados comerciais. Quando o pagamento finalmente for efetuado, deve-se debitar da conta dos atrasados comerciais e creditar na conta de amortizações. Para uma discussão dos atrasados comerciais como resultado da restrição externa sofrida especialmente pelo governo Dutra e segundo governo Vargas, ver Vianna, 1990a, e também Bastos, 2004, 2012.

Quadros (1961)<sup>30</sup>. Essa forma de intervenção se caracterizaria por ser uma administração política dos problemas cambiais, realizada através da adoção de instrumentos que estabeleçam prioridades na importação de produtos considerados essenciais, em geral bens de capital e insumos básicos, contribuindo para o processo de substituição de importações iniciado na década de 1930 (Fonseca, 2010).

Apesar das intenções norte-americanas em relação ao Brasil não terem sido corretamente interpretadas pelas autoridades econômicas brasileiras nos primeiros anos após o encerramento da Segunda Guerra, os Estados Unidos realizaram uma série de demonstrações de seu posicionamento em relação ao tema, por exemplo através do relatório da chamada Missão Abbink, comissão técnica constituída por Brasil e Estados Unidos, em 1948, com o objetivo de estudar a situação econômica do país e identificar problemas de infraestrutura. Tal relatório preconizou que o programa de desenvolvimento brasileiro, no que concerne ao influxo de capitais estrangeiros, deveria realizar as medidas internas que fossem necessárias para viabilizar a atração de capitais privados internacionais, criando um clima favorável à atração deles (Saretta, 2002). É importante ressaltar, porém, que diversas medidas foram tomadas no sentido de alinhar-se à ideologia liberal e ao projeto norte-americano de uma economia mundial aberta, mas não obtiveram os resultados esperados, pois desconsideravam o fato de que o influxo de capitais privados internacionais era fortemente condicionado por fatores externos e permaneceram em níveis muito baixos até meados da década de 1950, conforme explicitado na segunda seção deste trabalho.

No discurso de posse de Harry Truman, em 1949, houve indícios de que a política externa norte-americana em relação aos países da América Latina poderia oferecer a contribuição de fundos públicos, pois, no Ponto IV sobre as linhas de política externa, foi demonstrada a intenção de tornar disponível, aos países periféricos, o conhecimento técnico norte-americano. Entretanto, as atenções dos Estados Unidos logo no ano seguinte se voltaram à Guerra da Coreia, que se iniciava. Além disso,

---

<sup>30</sup> A adoção da Instrução n. 204 da SUMOC, ocorrida em março de 1961, entre outros objetivos e atribuições, deu início ao processo de unificação das taxas de câmbio no Brasil. Essa unificação foi completada pela adoção da Instrução n. 208, instituída alguns meses depois, que continha outras medidas que não precisam ser discutidas aqui, pois fogem aos objetivos deste artigo.



quando Dwight Eisenhower assumiu a Presidência em janeiro de 1953, foi estabelecida uma política externa que teria, sobre o Brasil, um efeito danoso para as contas externas. O novo governo fez duas modificações na política norte-americana para a América Latina: o combate ao comunismo passou a ter prioridade diante do acirramento da Guerra Fria e foi abandonada a política do Ponto IV de Truman. O governo norte-americano não mais financiaria projetos da CMBEU e os empréstimos do EXIMBANK ficaram limitados: a prioridade passou a ser dada ao Banco Mundial, que tinha taxas mais altas e maior capacidade de tutelar a política econômica dos países latino-americanos (Vianna, 1990b; Moniz Bandeira, 2011).

A política cambial e as medidas em relação às remessas de lucro no segundo governo Vargas<sup>31</sup> devem ser analisadas sob a perspectiva de que o governo atravessou uma relevante crise cambial. Viviam-se o temor de uma possível “Terceira Guerra Mundial”, advinda de uma intensificação da Guerra da Coreia (1950-1953), que estava em curso. A estratégia adotada pelo governo para se precaver de um possível desabastecimento em caso de conflito mundial foi relaxar a política de concessão de licenças para importar, acelerando as importações, especialmente de bens de capitais e insumos essenciais, em um momento no qual o câmbio, fixado em termos nominais desde 1939, estava sobrevalorizado. Tratou-se de uma opção por dar continuidade à realização do programa desenvolvimentista diante de uma conjuntura externa desfavorável, somada aos problemas econômicos estruturais da economia brasileira (Bastos, 2012), que colocava crescentes necessidades de divisas cambiais para promover novas etapas do processo de industrialização, uma vez que a

---

<sup>31</sup> O posicionamento de Getúlio Vargas em relação à presença do capital estrangeiro no Brasil gerou intensa e por vezes apaixonada controvérsia, não somente na literatura, como também dentre os grupos políticos da época (ver Fonseca, 2002). Nossa interpretação é de que Vargas vislumbrava um projeto nacional de industrialização inserido nos marcos do capitalismo, que não excluía a participação do capital estrangeiro, em consonância com a análise de Bastos (2006), que identifica três características fundamentais na postura do segundo governo Vargas em relação ao capital estrangeiro: (1) a crença de que o Estado deve conduzir o processo de industrialização, expresso na regulação pública do individualismo econômico, orientação política de decisões de investimento e formas de concentração estatal de recursos para apoiar investimentos necessários; (2) o oportunismo nacionalista, expresso na política de realizar barganhas externas orientadas a maximizar os interesses nacionais; e (3) a capacidade de adaptação a circunstâncias históricas cambiantes.

etapa “fácil” da substituição de importações de bens de consumo não duráveis já estava praticamente completa (Tavares, 1977). Todavia, as reservas, que já eram escassas, começaram a se esgotar, culminando na crise cambial que se inicia em 1952.

Em janeiro de 1952, através do Decreto n. 30.363, foi instaurado um controle das remessas de lucro. Retirou-se o reinvestimento de lucros obtidos em moeda local do capital registrado para cálculo das remessas de 8% ao ano, com conseqüente redução das remessas de lucros e dividendos: de US\$ 80 milhões em 1951 para US\$ 33 milhões em 1952 (Malan et al., 1977, p. 88, apud Bastos, 2012, p. 12). Entretanto, a crise deixou o governo vulnerável às pressões dos Estados Unidos, dos quais dependia para obter financiamento compensatório em dólares, enfraquecendo a posição brasileira na barganha a respeito da remessa de lucros, e, mais amplamente, da divisão de tarefas entre filiais estrangeiras e empresas estatais nos ramos básicos (Bastos, 2012). Diante da pressão diplomática norte-americana, o governo Vargas recuou em relação às medidas tomadas em 1952 e decidiu promulgar, em janeiro de 1953, a Lei n. 1.807, chamada Lei do Mercado Livre, que concedeu ampla liberdade de movimento pelo mercado livre de câmbio ao capital estrangeiro no Brasil (Campos, 2009; Bielschowsky, 2012), além de restabelecer os reinvestimentos na base de cálculo, tornando-se uma das menos restritivas da América Latina. A admissão de contabilizar os dados de reinvestimento no estoque de capital sobre o qual incide o cálculo do teto para remessas de lucros ampliou de forma significativa a quantidade de recursos enviados para o exterior: as remessas quase triplicaram em relação ao ano anterior, somando US\$ 94 milhões em 1953 (Bastos, 2012).

O mecanismo de taxas múltiplas de câmbio foi aperfeiçoado e tornou-se mais robusto e presente na vida econômica e empresarial brasileira com o advento da Instrução n. 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em outubro de 1953. A instituição da Instrução n. 70 foi motivada, em primeiro lugar, pela própria situação de crise cambial vivenciada naquela época. A necessidade de dólares tornava-se mais urgente e de maior magnitude, na medida em que o próprio processo de industrialização por substituição de importações exigia disponibilidade crescente de divisas. O mecanismo de taxas múltiplas de câmbio instituído pela Instrução n. 70 destinava-se não apenas a controlar importações, estabelecendo critérios para a compra das cambiais pelos deman-

dantes de divisas, mas também objetivava a promoção da industrialização, ao reintroduzir o critério de essencialidade para a compra das cambiais e assim estimular especialmente a compra de bens de capital e de matérias-primas consideradas essenciais para a industrialização e que não eram, ainda, produzidas pelo parque industrial já instalado no Brasil<sup>32</sup>. A Instrução n. 70 também permitia ao Estado obter ganhos de arrecadação através da venda das cambiais nos diferentes leilões das cinco categorias de taxas de câmbio criadas. Além disso, a existência de uma taxa de mercado livre criou vantagens para remessas de lucros e dividendos para o capital estrangeiro aqui investido.

Posteriormente, a existência dessa modalidade de taxa de câmbio, a chamada taxa de mercado livre, teria papel fundamental na atração de capital estrangeiro, notadamente depois de ter sido instituída a Instrução n. 113 da SUMOC, que manteve em vigor a taxa de mercado livre que fora instituída pela Instrução n. 70. Naquele momento, a taxa de mercado livre estava mais desvalorizada do que a taxa oficial registrada pelos acordos de Breton Woods; porém, mais valorizada do que as taxas de câmbio das categorias que estavam sujeitas aos leilões de cambiais para importação. Sendo assim, a taxa de câmbio usada para registrar o valor das máquinas e dos equipamentos importados sem cobertura cambial, segundo as regras da Instrução n. 113, ampliava o valor (em moeda local, evidentemente) do estoque de capital da empresa importadora mais do que se a importação tivesse sido feita pela taxa de câmbio livre. Além disso, sobre esse estoque de capital era calculado o valor que poderia ser remetido ao exterior na forma de lucros e dividendos; essa remessa, por sua vez, era feita justamente pela taxa de mercado livre. Assim, a sistemática de entrada e saída de divisas não apenas permitia inflar o estoque de capitais, ampliado pela importação sem cobertura cambial, como conferia vantagens adicionais ao capital estrangeiro, relacionadas ao cotejo entre a entrada e a saída de cambiais por parte do investidor externo.

---

<sup>32</sup> A Instrução n. 70 logrou agradar simultaneamente importadores e exportadores. Os primeiros, diante da grave crise cambial enfrentada, com dificuldades de conseguir licenças para importar, consideravam preferível pagar mais caro pelas divisas e realizar as importações desejadas a não as realizar. Por sua vez, os exportadores se beneficiaram com a bonificação a eles destinada na compra de divisas e com o descongelamento do dólar, que provocou desvalorização cambial (Fonseca, 2010).

Dessa forma, pode-se dizer que a Instrução n. 113 – criada no interregno Café Filho e largamente utilizada pelas empresas multinacionais durante o governo JK, para realizar investimentos diretos sem cobertura cambial – embutia um legado do segundo governo Vargas, ao aproveitar a sistemática das taxas múltiplas de câmbio criada sob o seu governo<sup>33</sup>. Esse mecanismo era utilizado para incentivar a entrada de capital estrangeiro na forma de IDE no Brasil, aprofundando o processo de industrialização por substituição de importações<sup>34</sup>.

Além das medidas de política econômica relacionadas ao câmbio e às remessas de lucro, o aparato institucional e as condições de infraestrutura do país, que se encontrava em intenso processo de industrialização, são relevantes para a discussão acerca da atração do capital estrangeiro. Nesse sentido, é fundamental observar que a construção institucional

---

<sup>33</sup> Não se deve deixar de registrar, porém, que houve rupturas, entre um período e outro, na legislação que regia a Instrução n. 113, conforme registra Campos (2003), quando menciona que parte integrante importante da legislação implementada por Vargas que regulamentava a presença do capital estrangeiro foi revogada pela Instrução n. 113. Campos lembra que a Instrução n. 113 eliminou a Comissão de Investimentos e Financiamentos Estrangeiros Registráveis (CIFER), o que, segundo o autor, debilitou “a autonomia do Estado brasileiro perante a influência desestabilizadora da acumulação internacionalizada” (Campos, 2003, p. 136). Este é um dos elementos em que repousa o argumento de Campos (2003), segundo o qual houve uma ruptura entre GV e JK, pois cada um deu ao capital estrangeiro um tratamento diferente. Para Campos (2003), a divisão de tarefas entre o capital estrangeiro e o Estado brasileiro sofreu uma modificação entre o período Vargas (quando, segundo o autor, a empresa estatal deveria liderar o processo de desenvolvimento) e o período JK, quando “a cooperação das diversas frações de capitais para alcançar a industrialização não estaria necessariamente determinada por uma hegemonia”. Esta é a razão pela qual, ainda segundo Campos (2003), Vargas havia dado prioridade à modalidade de empréstimos para a atração do capital estrangeiro (sem negar a importância do IDE), enquanto JK enfatizou o papel do IDE, mantendo a regulamentação promovida pela Instrução n. 113 (ocorrida ainda no breve governo Café Filho). Em trabalho posterior, Campos (2009), em diversas passagens, reforça essa interpretação, identificando na mudança da regulamentação que rege o papel do capital estrangeiro na economia brasileira um sinal de ruptura existente entre os governos de Vargas (segundo mandato) e de JK. Em uma das passagens mais explícitas, o autor afirma que “o padrão de desenvolvimento de Kubitschek, embora definisse as tarefas ao capital internacional e organizasse o processo de industrialização pesada, não pretendeu impor uma disciplina institucional sobre o capital internacional e sobre os interesses privados aos moldes de Vargas, delimitando por isso uma ruptura com a fase anterior” (Campos, 2009, p. 42).

<sup>34</sup> A respeito do papel das duas instruções mencionadas para o processo de substituição de importações, ver Bastos (2012), Fonseca (2010), Lessa (1983), Tavares (1977).

realizada no segundo governo Vargas e todo o esforço de superação dos gargalos de infraestrutura, especialmente nos setores energético e de transportes, foram determinantes para que o Brasil se tornasse um dos principais destinos do Investimento Direto Estrangeiro na segunda metade da década de 1950<sup>35</sup>, quando crescem os IDEs feitos nos países periféricos, conforme discutido na seção anterior.

A proposta de Getúlio Vargas era continuar o esforço de criação de infraestrutura para o desenvolvimento econômico, uma vez que os problemas de infraestrutura já haviam sido diagnosticados como um dos principais impasses para o avanço industrial – e também para a própria atração de capital estrangeiro, conforme lembra Bastos (2011c, 2006), bem como se depreende dos trabalhos clássicos de Lessa (1983) e Tavares (1985). Essa etapa era necessária para que o Brasil pudesse realizar a substituição de importações na faixa de bens de capital, avançando para um novo momento da industrialização, no qual a divisão de tarefas se daria com os capitais públicos puxando a demanda, que seria atendida pelo setor privado local e estrangeiro (Leopoldi, 2002). Para tal, foram realizadas mudanças na estrutura econômica brasileira que representaram um marco inicial da política de desenvolvimento do país e constituíram parcela importante do núcleo de instrumentos utilizados no Plano de Metas, realizado no governo JK (Lessa, 1983). Dentre as principais medidas, destacam-se o aparelhamento, econômico e social, do Estado; a eliminação de pontos de estrangulamento através da promoção de infraestrutura de energia e transporte e da instalação de indústrias de base, com destaque para a criação da Petrobrás (1953)<sup>36</sup>; a intensificação do crescimento e da modernização da estrutura industrial, principalmente

---

<sup>35</sup> Toda a postura do segundo governo Vargas e, em especial, as suas ações em relação aos investimentos em infraestrutura foram decisivas para a posterior atração dos IDEs. Uma vez frustradas as expectativas de receber aportes de empréstimos ou financiamentos dos EUA, constatando que o governo norte-americano e suas empresas privadas não se interessaram por setores de base como energia elétrica, petróleo e siderurgia, apesar das propostas formuladas pelo governo para a atuação de capital estrangeiro nesses setores –que lhes abriam (e a outros países, em princípio) significativas vantagens (Bastos, 2006) –, decidiu-se por realizar (ao contrário do governo Dutra) investimentos estatais para criar as empresas necessárias para dar prosseguimento ao processo de industrialização via substituição de importações.

<sup>36</sup> Vale lembrar que a CSN, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Nacional de Álcalis, todas estatais e muito importantes para a indústria de base no Brasil, já vinham funcionando, respectivamente, desde 1946, 1942 e 1943.

através de políticas creditícia e cambial – com destaque para a já mencionada Instrução n. 70 da SUMOC. Também houve crescimento da massa de salários, gerando estímulo a setores de bens de consumo não duráveis, além da criação do BNDE (1952), instrumento fundamental à realização do projeto de investimentos ocorrido no governo JK (Draibe, 2004)<sup>37</sup>.

O eixo central da política econômica do governo JK foi a realização dos investimentos referentes ao Plano de Metas, que consistiu em um conjunto de metas setoriais com claro objetivo industrializante. Composto de 30 metas, além da meta adicional de construção e transferência da capital para Brasília, o plano abrangia 5 setores: energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação. As prioridades eram o desenvolvimento da indústria automobilística, a construção e pavimentação de estradas, a produção e o refino de petróleo e o desenvolvimento da siderurgia. Através dessa política de investimentos, foi concluída a constituição básica da nova estrutura econômica do país (Bielschowsky, 2012; Lessa, 1983).

Além de contar com os instrumentos e aparelhos de política e regulação econômica estabelecidos no governo Vargas, o governo Kubitschek contou com a Instrução n. 113 da SUMOC, conforme já apresentado. A principal medida do governo em relação ao câmbio foi a Lei n. 3.244, de 1957, através da qual foi instituído um novo sistema tarifário e foi simplificado o sistema cambial múltiplo em vigor até então, fruto da Instrução n. 70 da SUMOC: preservou-se o “mercado livre” para capitais e turismo, algumas importações preferenciais foram mantidas, como no caso do petróleo e do trigo, e as demais categorias de importação foram reduzidas de cinco para duas (Bielschowsky, 2012).

Por fim, para entender o “salto” ocorrido nos fluxos de IDEs em comparação entre a primeira e a segunda metade dos anos 1950, deve-se destacar a natureza das mudanças ocorridas na estrutura produtiva brasileira, ou seja, avaliar como o grau de desenvolvimento das forças capitalistas no Brasil moldou as características e, portanto, as necessidades financeiras e de tecnologia que os novos blocos de investimentos, sob

---

<sup>37</sup> Draibe (2004) também destaca que as instituições criadas para a elaboração da política social geraram demanda para os setores produtores de bens de consumo instalados ou em processo de instalação, e, portanto, tiveram papel decisivo no processo de industrialização brasileiro, notadamente a partir dos anos 1950.

o Plano de Metas, exigiam (Lessa, 1983). Na mesma linha de argumentação seguida neste artigo, Tavares (1985) pontuou as características do dinamismo da estrutura produtiva brasileira e procurou relacioná-las a aspectos externos, afeitos à concorrência intercapitalista. Tavares (1985), analisando as características das diferentes etapas do desenvolvimento industrial brasileiro, antes e depois de meados da década de 1950, identificou, no período compreendido entre 1937 e 1954, menor grau de associação entre o capital nacional e o capital estrangeiro, além de um perfil “mais atenuado” de “dominação estrangeira”, quando comparado ao período que se inicia em 1956-1957. A autora atribuiu essa mudança aos dois fatores econômicos seguintes:

1) o primeiro, externo, referiu-se à expansão capitalista mundial “intercentros” no imediato pós-guerra, na qual a periferia não representava um mercado de interesse, senão marginal, para a aplicação dos novos capitais industriais; e

2) o segundo, que considerou mais decisivo, referiu-se à forma de expansão e acumulação do mercado interno brasileiro anterior ao Plano de Metas, que não requeria maiores entradas líquidas de capital estrangeiro, pois a demanda de capitais era suprida pela retenção interna de lucros para reinvestimentos das filiais estrangeiras já instaladas e seu maior acesso ao endividamento interempresas e com o setor financeiro privado.

Ainda segundo Tavares (1985), a alteração desse quadro se deu a partir do novo ciclo de industrialização iniciado com o Plano de Metas, caracterizado pelo crescimento da capacidade produtiva significativamente superior à demanda preexistente e pelo caráter concentrado no tempo do bloco de investimentos, o que passou a requerer investimentos maciços, tanto nacionais quanto estrangeiros. Uma vez que os empresários nacionais não dispunham dos instrumentos de mobilização e centralização de capital suficiente e que a estrutura técnica e financeira dos novos capitais era completamente diferente da anterior e, portanto, não poderia advir da expansão e diversificação da estrutura produtiva existente, esse novo ciclo de industrialização levou à forte presença do Estado e ao caráter dominante do capital estrangeiro (Tavares, 1985, p. 112-113)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Campos apresenta argumento que referenda essa análise de Tavares (1985), entre

Dessa forma, esta seção revelou as interações entre diversos elementos internos à economia brasileira na explicação do volume dos fluxos de IDEs em diferentes momentos dos anos 1950, destacando não apenas a dimensão do mercado interno em si, mas as reformas institucionais e a atuação da política econômica no sentido de atrair esses capitais, em contexto de pronunciadas e aceleradas mudanças na estrutura industrial. Todos os governos do período estudado adotaram medidas que objetivavam atrair capitais estrangeiros para o Brasil, considerando as diferentes circunstâncias históricas enfrentadas. Nesse sentido, parece evidente que houve uma somatória de fatores externos e internos a explicar a magnitude e o perfil dos fluxos e do estoque de capital estrangeiro nos anos 1950, no Brasil, notadamente no caso dos IDEs, conforme avaliado neste artigo. A seguir, são feitos alguns comentários a título de considerações finais.

## Considerações finais

O presente trabalho se propôs a estudar os condicionantes da internacionalização da economia brasileira nos anos 1950; mais especificamente, dos influxos de Investimento Direto Externo no país. Através dos dados apresentados, observou-se que, na primeira metade da década, o volume de IDE variou entre 34 e 94 milhões de dólares ao ano, enquanto na segunda metade houve, em todos os anos, investimento superior a US\$ 100 milhões, variando entre 131 e 182 milhões de dólares ao ano. No período do governo JK, não somente os IDEs totais superaram aqueles registrados no segundo governo Vargas em aproximadamente 121%, como também houve mudança de perfil, tendo em vista que os novos influxos passaram a superar largamente os reinvestimentos.

Por outro lado, através da análise dos dados dessa modalidade de investimento na América Latina, concluiu-se que a maior internacionalização da economia no segundo lustro dos anos 1950 foi um fenômeno

---

outras passagens, quando afirma, referindo-se ao período 1951-1954, que a internacionalização do mercado interno foi “[...] truncada, porque o grau de maturação da concorrência intercapitalista no centro do sistema não proporcionava ainda as condições para o deslocamento das bases produtivas capazes de internacionalizar o mercado interno brasileiro” (Campos, 2009, p. 42).



generalizado na região e que deve ser tratado em termos absolutos, pois, quando analisado em termos relativos aos demais países, a afluência de IDE ao Brasil na primeira metade da década de 1950 também foi expressiva, sendo inclusive um pouco superior (percentualmente) ao que ocorreria no governo JK.

Quanto à origem, os capitais norte-americanos lideravam até 1950, quando os investimentos oriundos da Europa passaram a representar o maior volume de investimento direto realizado no Brasil. Deve-se atentar ao fato de que, se considerados os vários países isoladamente, os Estados Unidos continuaram liderando o movimento, pois foram superados somente pela soma dos investimentos dos países europeus. Neste artigo, buscou-se compreender como fatores externos e internos atuaram na promoção desse movimento da internacionalização da economia brasileira, a começar pela contextualização do momento histórico enfrentado.

O pós-Segunda Guerra foi um período muito específico da história mundial, no qual a questão geopolítica se mostrou particularmente delicada. Os Estados Unidos consolidavam sua posição hegemônica no sistema capitalista em um contexto de Guerra Fria, e os países europeus envolvidos no conflito passavam por um momento de instabilidade política e econômica. A política externa dos norte-americanos estava voltada para a construção de uma nova ordem mundial sob seu comando e esse objetivo passava pela reconstrução europeia no intuito de garantir a aderência desses países ao bloco capitalista. Além disso, o *establishment* americano objetivava fortalecer os mercados europeus para que fossem restabelecidas e ampliadas as relações econômicas destes com os Estados Unidos. Sendo assim, nos primeiros anos subsequentes à Segunda Guerra, a América Latina e, conseqüentemente, o Brasil não foram alvo de interesse norte-americano. Somente a partir de meados dos anos 1950, com a Europa reconstruída, os capitais europeus começaram a concorrer com os norte-americanos na busca por novos espaços de atuação e valorização, direcionando-se mais intensamente aos países periféricos.

Nesse processo, o Brasil figurou como um dos principais destinos, por diversos fatores internos. Em primeiro lugar, tratava-se de um país com uma industrialização em curso desde a década de 1930, que se apresentava como uma das mais avançadas dentre os países periféricos. As condições institucionais e de infraestrutura estavam se desenvolvendo: o aparelhamento do Estado promovido por Vargas foi relevante para a

constituição do núcleo de instrumentos utilizados no Plano de Metas, com destaque para a criação do BNDE (1952); a eliminação de pontos de estrangulamento contribuiu para possibilitar a instalação e operação das multinacionais, sendo realizada principalmente através da promoção de infraestrutura de energia e transporte e da instalação de indústrias de base, com destaque para a criação da Petrobrás (1953) e para indústria siderúrgica, que já vinha operando desde o início do governo Dutra; também importantes foram a intensificação do crescimento e modernização da estrutura industrial e o crescimento da massa de salários, que gerou estímulo a setores de bens de consumo não duráveis.

No campo da política cambial, a criação da Instrução n. 113 (que não eliminou, mas, pelo contrário, aprofundou o legado da Instrução n. 70 de Vargas, embora tenha apresentado alguns fatores de descontinuidade em relação ao período Vargas, conforme procuramos sublinhar) teve papel decisivo na atração de IDE, ao permitir a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, em um contexto internacional particularmente bastante difícil, em virtude da deflagração da Guerra da Coréia e das incertezas por ela geradas. O papel da Instrução n. 113 não se restringiu apenas a incentivar a internacionalização da economia, mas também a enfrentar uma crise cambial justamente em um momento em que a industrialização mais demandaria divisas, dado que ela entrava em uma etapa mais avançada.

Por vários motivos – e entre esses estão, certamente, muitos relacionados à Guerra Fria e à maior preocupação dos Estados Unidos em relação à Europa e ao Japão do que em relação à América Latina –, nem sempre os interesses e o *timing* das decisões de investir, por parte dos capitais norte-americanos, coincidiam com os do Brasil; isso explica os conflitos recorrentes entre o governo brasileiro e o governo e as empresas norte-americanos no período estudado. Em resumidas palavras, pode-se afirmar que os conflitos com os interesses dos EUA derivavam, principalmente, de medidas tomadas para enfrentar problemas de balanço de pagamentos, notadamente no que se refere à regulamentação das remessas de lucros, pois, à medida que avançava o processo de industrialização por substituição de importações, aumentava a necessidade de divisas para manter a dinâmica do processo de industrialização (ao mesmo tempo em que a própria expansão da industrialização ampliava o estoque de capital estrangeiro nas atividades internas e, assim, a pressão por remessas de lucros e dividendos).

Diante do exposto, conclui-se que a coincidência dessas medidas internas com o momento vivido pelo capitalismo internacional explica o comportamento diverso da entrada de IDE, a partir da segunda metade da década de 1950, em comparação com os seus cinco primeiros anos. A partir de meados dos anos 1950, com a Europa reconstruída e suas empresas fortalecidas e concorrendo com as norte-americanas por mercados, essa modalidade de capital passou a se direcionar para os países periféricos com mais intensidade, sendo o Brasil um dos destinos preferidos por reunir condições atrativas para a implantação das empresas multinacionais, dentre as quais legislação que favorecia a entrada do capital estrangeiro, mercado interno em crescimento e infraestrutura básica para implantação da indústria, além de disponibilidade de mão de obra e matérias-primas com custos atrativos.

## Referências bibliográficas

- ABREU, M. P. (org.). Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- APPY, R. *Os capitais estrangeiros no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987.
- BAIROCH, P. International industrialization levels from 1750 to 1980. *Journal of European Economic History*, v. 11, n. 1-2, Fall, 1982.
- BALANCO, P.; PINTO, E. C. Os anos dourados do capitalismo: uma tentativa de harmonização entre as classes. *Revista Pesquisa & Debate*, v. 18, n. 1 (31), p. 27-47, 2007.
- BANDEIRA, M. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- BASTOS, P. P. Z. O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). *História Econômica & História de Empresas*, VII, 1, 2004.
- BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Economia, Selecta*. Brasília, v. 7, n. 4, p. 239-275, dez. 2006.
- BASTOS, P. P. Z. Qual era o projeto econômico varguista?. *Texto para Discussão*. Instituto de Economia da UNICAMP, n. 161, maio 2010.
- BASTOS, P. P. Z. De bom vizinho a aliado fiel: comentário sobre o alinhamento econômico e político do Brasil aos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria. *Texto para Discussão*. Instituto de Economia da UNICAMP, n. 194, set. 2011a.
- BASTOS, P. P. Z. A construção do nacionalismo econômico de Vargas. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora UNESP, 2011b.

- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora UNESP, 2011c.
- BASTOS, P. P. Z. Restrição externa e desenvolvimentismo no Brasil: sobre o segundo governo Vargas (1951-1954). *Texto para Discussão*. Instituto de Economia da UNICAMP, n. 202, abr. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012 (1988).
- BLOCK, F. *Las orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura, 1987.
- BORDO, M. D. The Bretton Woods International Monetary System: a historical overview. In: BORDO, M. D.; EICHENGREEN, B. (org.). *A retrospective on the Bretton Woods System*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- CAMPOS, F. A. *Estratégias de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966)*. Campinas: IE-UNICAMP, 2003 (Dissertação de Mestrado).
- CAMPOS, F. A. *A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Campinas: IE-UNICAMP, 2009 (Tese de Doutorado).
- CAPUTO, A. C. *Desenvolvimento econômico brasileiro e o Investimento Direto Estrangeiro: uma análise da Instrução 113 da SUMOC – 1955-1963*. Niterói: UFF, 2007 (Dissertação de Mestrado).
- CHIROT, D. *Social change in the twentieth century*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1977.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). América Latina y el Caribe: Balance de Pagos 1950-1984. *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*. Santiago de Chile, n. 10, 1986.
- COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. *Estudos CEBRAP*, n. 23, 1979.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- EICHENGREEN, B. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- FONSECA, P. C. D. Nacionalismo e economia: o segundo governo Vargas. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (org.). *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 2002.
- FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, 23 (1), p. 133-148, 2003.
- FONSECA, P. C. D. Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo*. Niterói, Editora UFF, v. 14, n. 28, jan.-jun. 2010.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Arquivos Celso Furtado (1). Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2008.

- HELLEINER, E. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.
- HOBBSAWM, E. *A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999 (1994).
- LEECHOR, C.; KOHLI, H. S.; HUR, S. Structural changes in world industry: a quantitative analysis of recent developments. *World Bank Technical Paper*, Nov. 1983.
- LEOPOLDI, M. A. P. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (org.). *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 2002.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983 (1963).
- MALAN, P. S. Relações econômicas internacionais do Brasil, 1945-1964. In: FAUSTO, B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, V. II. São Paulo: DIFEL, 1984.
- MALTA, M. (org.). *Ecoss do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Celso Furtado, 2011.
- MARTINS, L. Política das corporações multinacionais na América Latina. *Estudos CEBRAP*, n. 5, p. 81-129, 1973.
- MARTINS, L. *Nação e corporação multinacional: a política das empresas no Brasil e na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- MATTOS, F. A. M. *Flexibilização do trabalho: sintomas da crise*. São Paulo: Annablume, 2009.
- MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POSSAS, M. Empresas multinacionais e industrialização no Brasil: notas introdutórias. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. N. 2 – Ensaio sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SARETTA, F. O governo Dutra na transição capitalista no Brasil. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (org.). *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 2002.
- SCANDIUCCI FILHO, J. G. *Hegemonia, Estados e mercado nos arranjos de Bretton Woods*. Campinas: IE-UNICAMP, 2000 (Tese de Doutorado).
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977 (1972).
- TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1985. (Originalmente apresentada como Tese de Livre Docência na Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, em 1975.)
- VAN DER WEE, H. *Prosperity and upheaval – The world economy 1945-1980*. London: Pelikan Books, 1987.
- VIANNA, S. B. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M. P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990a.

VIANNA, S. B. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, M. P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990b.