

INVESTIMENTO EXTERNO E ESTRUTURA

INDUSTRIAL - 1946/1962

Alvaro Afonso Gorza Pignaton

Tese de Mestrado apresentada à
Escola de Pós-Graduação em Eco
nomia da Fundação Getúlio Var
gas.

Brasília

Novembro de 1972

ESTE TRABALHO TEM COMO ÚNICA FINALIDADE SERVIR DE TE
SE DE MESTRADO JUNTO À ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. PEDE-SE NÃO CITAR OU REPRODUZIR
QUALQUER PARTE DESTA TRABALHO SEM AUTORIZAÇÃO DO AUTOR.

TESE DE MESTRADO
APRESENTADA À EPGE

POR: Alvaro Afonso Gonzes Pignatelli

EM : 29 de dezembro de 1972



BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Í N D I C E

	<u>PÁGINA</u>
INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO I - ANÁLISE DAS INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS	7
CAPÍTULO II - A POLÍTICA DE CAPITAL ESTRANGEIRO A PARTIR DE 1945	16
2.1. Período 1946/53	18
2.2. Período 1953/62	25
2.3. Período 1963/64	33
2.4. Período a partir de 1964	35
CAPÍTULO III - INVESTIMENTO EXTERNO E ESTRUTURA IN DUSTRIAL: EFEITOS E ENCADEAMENTO E CONCENTRAÇÃO	45
CAPÍTULO IV - INVESTIMENTO EXTERNO E ESTRUTURA IN DUSTRIAL: SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTA ÇÕES E TECNOLOGIA	67
BIBLIOGRAFIA	91

INTRODUÇÃO

O papel do investimento estrangeiro neste país tem despertado preocupações nos mais diversos planos da vida nacional. Esta preocupação está se acentuando no momento atual, já que o capital estrangeiro adquire uma importância crescente. Justifica-se, então, que se procure num passado não muito distante uma parte da explicação do que ocorre no presente.

Um período especialmente privilegiado para se estudar as relações entre o capital estrangeiro e a economia do país é o de 1946 a 1962. Nesta época, a economia brasileira passou pelo auge do processo de industrialização via substituição de importações. Paralelamente, observou-se uma acentuada penetração de empresas estrangeiras. Não obstante este período ter sido bem documentado sob vários aspectos, observa-se uma deficiência de análises sobre a relação que se formou entre o capital estrangeiro e esta industrialização, e as transformações que ocorreram em relação aos períodos anteriores.

Este trabalho procura sanar em parte esta deficiência. Não se pretende originalidade, mas antes avaliar algumas das idéias correntes sobre a atuação dos investimentos externos neste período. As conclusões não serão muitas, serão inferiores as questões que continuam sem resposta.

No primeiro capítulo, verifica-se o poder explica

tivo de alguns modelos, elaborados de acordo com a teoria tradicional, que procuram medir os efeitos dos capitais externos em geral e numa economia subdesenvolvida em particular.

No capítulo seguinte, faz-se uma resenha das condições internas, que, a partir de 1946, mais influenciaram a entrada de investimentos estrangeiros. O objetivo é relacionar estas entradas de capitais com algumas variáveis, como a legislação sobre capitais estrangeiros, as mudanças na política econômica, etc. Não obstante o interesse do estudo ser o período 1946/62, neste capítulo cobre-se, rapidamente, a evolução das condições internas até 1972. Esta análise histórica, além de permitir situar melhor as causas da realização destes investimentos no país, permite levantar hipóteses que serão desenvolvidas no resto do trabalho. Uma delas, e que se constitui na hipótese que orienta o trabalho, é que o volume de investimento estrangeiro realizado no período 1946/62, aliado a algumas características destes investimentos e as transformações que ocorriam na economia do país, permite afirmar ter havido uma alteração de ordem qualitativa nas relações entre o capital estrangeiro e a economia brasileira, ao fim de processo de substituição de importações.

Este tipo de hipótese não é passível de verificação com o instrumental analítico disponível. Isto impõe o estudo de uma série de características "quantitativas" e parciais, e algumas comparações com o tipo de relacionamento existente antes do período analisado. Os dados existentes limitam bastante as conclusões, que, se não convencem, pelo menos apontam a existência de alterações substanciais.

No capítulo III, estuda-se o impacto destes capitais através dos efeitos de encadeamento, utilizando-se os resultados para diferenciar o papel que o capital estrangeiro de sempenhou neste período de períodos anteriores. Se a importância do capital estrangeiro se alterou, era necessário verificar como isto se refletiu a nível de empresa; esta questão ocupa o resto do capítulo.

O capítulo final inicia verificando a relação entre a distribuição setorial dos investimentos estrangeiros e a expansão dos vários setores industriais. Como grande parte desta expansão foi devida à substituição de importações, faz-se o mesmo tipo de relação com a intensidade da substituição nos vários setores. O estudo termina, verificando as relações do capital estrangeiro com a modernização tecnológica e os problemas correlacionados, como produtividade, emprego, etc.

Este trabalho tem dívidas com muitas pessoas, que contribuíram de várias maneiras para sua realização, sendo impossível enumerar todas estas pessoas. Queria expressar, inicialmente, meu reconhecimento aos professores e funcionários da Escola de Pós-Graduação em Economia, da Fundação Getúlio Vargas. Estendo este agradecimento ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, onde, como pesquisador, contei com o tempo necessário para a realização deste texto. Sou grato especialmente aos colegas de Departamento.

Agradeço ao Prof. Edmar L. Bacha, que foi o orientador desta tese, a quem devo inúmeras críticas e sugestões.

Queria ressaltar que as opiniões aqui emitidas são

de minha exclusiva responsabilidade, não envolvendo nenhuma destas pessoas ou instituições.

Dedico este trabalho a Liana, minha companheira na solidão do Planalto Central, que muito contribuiu na sua realização.

Álvaro Afonso Gorza Pignaton

Brasília, Novembro de 1972.

CAPÍTULO I

ANÁLISE DAS INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS

As respostas que a teoria econômica tem esboçado para medir o impacto do capital estrangeiro numa determinada economia, principalmente nas economias subdesenvolvidas, variam bastante sobre vários aspectos. No resumo que se segue, primeiro focalizam-se dois "modelos" que buscam quantificar os benefícios e custos do capital estrangeiro no país e, em seguida, a literatura mais geral sobre o problema.

A resposta geralmente mais utilizada (e mais didática), para verificar o problema da importância das inversões externas no país, parte dos efeitos produzidos sobre o PNB (1). Esta análise, como quase todas, usualmente divide o impacto do investimento externo em dois tipos: os benefícios e os custos (2). Os benefícios seriam medidos pelo aumento do PNB, possível devido a essas inversões; e os custos pelas remessas de lucros, etc., incluindo-se, também, os aumentos de importação

(1) Os exemplos desta abordagem são bastante comuns, ver, por exemplo, Delfim Neto, conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, em setembro de 1971 (mimeo.).

(2) Essa divisão dos efeitos provavelmente se enquadra dentro da tradição neo clássica de análise custo/benefícios (como a análise social de projetos, p. ex.), que parece ter como finalidade colocar a economia "operando sobre uma curva de transformação".

devido ao crescimento adicional do PNB. Partindo de um modelo tipo Harrod-Domar (que pode ser complicado de várias maneiras), onde a taxa de crescimento do produto é dada pela multiplicação da relação produto/capital pela taxa de formação líquida de capital, as adições ao produto devido ao investimento externo seriam iguais aos acréscimos líquidos destes investimentos multiplicados pela relação produto/capital. Isto, então, seria o benefício do capital externo. Destes benefícios deduzem-se os custos, que seriam as remessas de lucros - medidas como percentagem do estoque existente - e o aumento de importação, igual ao acréscimo do produto vezes a propensão a importar.

Como exemplo de aplicação deste modelo, e não utilizando taxas de crescimento mas valores absolutos, suponhamos que o estoque de capital estrangeiro seja de 4 bilhões de dólares (que é aproximadamente o estoque existente no país atualmente), e que a depreciação seja compensada pelas novas entradas. Utilizando uma relação produto/capital igual a 0,5, estes 4 bilhões dariam durante o ano um produto igual a 2 bilhões de dólares. Utilizando uma propensão média a importar igual a 0,07, teríamos 140 milhões de importações devido aos 2 bilhões de produto. Supondo que a taxa de lucro seja de 12% sobre o estoque de 4 bilhões, e que a metade seja remetida para o exterior (a outra metade é reinvestida), as remessas seriam de 240 milhões. Então o saldo líquido seria de 1,68 bilhões de dólares. Esse exercício teria outras implicações. Se o PNB for de 35 bilhões de dólares, o capital estrangeiro só seria responsável por 5%. Além disto, como 4 bilhões adicionaram 1,7 bilhões ao produto do país, em menos de 3 anos a econo

mia pagaria os 4 bilhões de dólares de capital estrangeiro existente.

Este modelo é muito simplificado. Seria ingênuo enquadrar dentro destas categorias, principalmente com as informações distorcidas que existem, a problemática dos efeitos econômicos do capital estrangeiro. As críticas usuais a esta abordagem, entretanto, são menos restritivas: o modelo admite que existam divisas suficientes para cobrir as importações e remessas, e que as poupanças geradas internamente são insuficientes para um determinado crescimento no produto. Se a restrição ao crescimento do país for do lado do balanço de pagamentos, parece que as conclusões otimistas desta análise não são tão pacíficas. Mantendo o mesmo objetivo - verificar a "contribuição do capital estrangeiro às taxas de crescimento da renda" - E.L. Bacha desenvolve um modelo, que leva em consideração as críticas usuais à versão anterior do problema do capital estrangeiro. Este autor parte de um modelo de dois hiatos, onde uma restrição ao crescimento seria a taxa de poupança e, a outra, a restrição do balanço de pagamentos (3).

Nesta abordagem as conclusões são um pouco diferentes: se a restrição ao crescimento for a falta de divisas o efeito do investimento externo sobre a economia será igual ao

(3) Cf. Edmar L. Bacha, "Uma nota sobre a entrada de capitais estrangeiros e as taxas de crescimento do produto", Revista de Teoria e Pesquisa Econômica (vol. I, nº 2, 1970, pg. 7-13) e "A entrada de capitais estrangeiros e as taxas de crescimento do produto: uma nota complementar" (EPGE, 1971, mimeo.). Sobre o modelo de dois hiatos ver R. McKinnon, "Foreign exchange constraints in economic development", Economic Journal, (junho, 1964).

efeito produzido sobre o balanço de pagamentos; ou seja, o efeito será dado pela diferença entre a taxa de crescimento do capital estrangeiro e a taxa de rendimento desses capitais. Assim, por exemplo, se a taxa de rendimento for 15%, a taxa de crescimento do capital estrangeiro tem que ser maior que 15% para que tenha efeitos positivos sobre o crescimento da renda do país (ou para o balanço de pagamentos, o que é a mesma coisa). Esta conclusão difere do modelo anterior e é semelhante às análises feitas pela CEPAL, que usualmente identifica os efeitos do capital estrangeiro com os efeitos registrados na contabilidade do balanço de pagamentos. Se a restrição para o crescimento for a falta de poupanças domésticas, a contribuição será positiva se a taxa de crescimento do estoque de capital estrangeiro for superior ao produto da taxa de poupança pela taxa de remuneração do capital. Assim, se a taxa de remuneração for 15%, e a taxa de poupança do país for 20%, a contribuição será positiva, se a entrada de capitais estrangeiros for superior a 3%. O sentido disto é que quanto menor a taxa de poupança maior a contribuição de capital estrangeiro, ou seja, a conclusão é semelhante ao modelo anterior.

Como exemplo, supondo um estoque de capital estrangeiro de 4 bilhões de dólares, e uma taxa média de rendimento (incluindo royalties, assistência técnica, etc.) igual a 12%, a entrada de capital teria que ser superior a 480 milhões de dólares, para que o efeito sobre o produto fosse positivo, se a restrição fosse a oferta de divisas. Se a restrição fosse do lado da poupança, e a taxa de poupança fosse 16%, com a mesma taxa de rendimento uma entrada de 80 milhões de dólares seria suficiente para acarretar efeitos positivos sobre a taxa de

crescimento da renda.

A aplicação deste modelo aos dados ^{DISPONÍVEIS} ~~apresentados~~ poderia se fazer da seguinte maneira: utilizando informações existentes poderíamos calcular a taxa de crescimento para cada ano dos investimentos estrangeiros; obtendo ainda dados referentes a pagamentos de assistência técnica, etc., mais os reinvestimentos e lucros remetidos, calcularíamos a taxa de rendimento. De posse dessas informações - mais a taxa de poupança de cada ano - estaríamos, de acordo com este modelo, em condições de dizer se a contribuição dos investimentos diretos estrangeiros para taxa de crescimento do produto foi positivo ou não. Antes disso, teríamos que resolver o dilema: o obstáculo ao crescimento é a oferta de divisas ou a taxa de poupança?

Colocado o problema do crescimento nestes termos, a resposta da política econômica oficial sempre foi que a restrição é a taxa de poupança. Qualquer taxa de crescimento na entrada de capital estrangeiro sempre foi considerada benéfica e, quanto maior melhor; além disso, o esforço de aplicar o modelo não valeria a pena, já que taxas de crescimento do capital estrangeiro acima de 3% quase sempre se verificaram. Se admitíssemos que a restrição é a capacidade para importar, provavelmente chegaríamos à conclusão de que não houve benefícios para a economia. Seria necessário que o capital estrangeiro crescesse a taxas próximas de 15% a.a. Como esta taxa é muito alta, teríamos um crescimento do capital estrangeiro provavelmente maior do que o capital nacional e, neste caso, a desnacionalização da economia seria crescente. Se as taxas fossem menores não teríamos o problema da desnacionalização, mas teríamos um impacto sempre negativo na renda.

Estes modelos, com as suas simplificações, seriam de fácil aplicação aos dados existentes, mas seria um esforço inútil. No primeiro modelo, qualquer entrada de capital estrangeiro é benéfica para o país, e o trabalho se limitaria a quantificar esses benefícios. No último, podemos ter o capital estrangeiro beneficiando, ou não, a economia do país mas, antes, teríamos que solucionar (teoricamente) se é a taxa de poupança, ou a falta de divisas, que restringe o crescimento. Isto implicaria admitir ser este o dilema do crescimento.

Outras soluções teóricas para o problema de capitais estrangeiros vão desde a análise neoclássica em sua forma mais pura e ingênua, até modelos grandiosos como um modelo recente do Netherlands Economic Institute. (4) Da teoria neoclássica normalmente se deduz que os movimentos internacionais de capitais seriam benéficos para ambos os países, já que esses movimentos se dariam de países com baixa produtividade marginal do capital para países onde essa produtividade fosse alta. Esta concepção foi questionada de várias maneiras, destacando-se, aqui na América Latina, a CEPAL. As origens da concepção da CEPAL sobre os capitais estrangeiros, que dominou o pensamento crítico Latino-Americano até nossos dias, parece que ganhou forma no trabalho de H.W. Singer. (5) Este autor mostra

(4) Cf. Hendricus G. Bos e Carlo Sechi, "A Macroeconomic Model por Estimating some Quantitative Effects of Private Foreign Investment in Less Developed Countries", International Meeting of Directors of Development Research and Training Institutes. Belgrado, OECD/IBRD, agosto, 1972

(5) H.W. Singer, "The distribution of gains between investing and borrowing countries". American Economic Review, (maio, 1950), pág. 473-485.

que o capital estrangeiro é bastante benéfico para o país que investe. Para o país receptor estes efeitos simplesmente não existem, ou são negativos devido ao caráter de "enclave" desses investimentos, o que impede sua integração na economia do país receptor, continuando como parte do país que investe. Esta concepção de capital estrangeiro serviu de base a uma "aversão nacionalista" a estes capitais (da mesma maneira que a versão anterior serve usualmente para apologia). Esta versão teve seu poder explicativo, mas não se adaptou às transformações ocorridas, posteriormente, nas relações entre o capital estrangeiro e os países periféricos. Hoje, pelo menos no Brasil, a explicação de Singer vale mais como incentivo ao espírito crítico do que como reflexo do que realmente ocorre.

No trabalho mencionado, o Netherlandis Economics Institute desenvolve um modelo macroeconômico com a finalidade de colocar "uma certa ordem" na discussão dos efeitos dos investimentos estrangeiros, que "tende a se tornar crescentemente caótica e confusa". O modelo divide a economia em dois setores, um dos quais seria o setor formado pelos investimentos externos. Através de um sistema de equações usuais nesses exercícios, verificam-se os efeitos dos investimentos no crescimento da renda, no balanço de pagamentos, no emprego, na receita e despesa governamental e na taxa de poupança. Aplicando o modelo a Índia, Filipinas, Gana, Guatemala e Argentina não chegam a grandes resultados. Em parte devido ao problema usual de falta de informações e a informações contraditórias, em parte devido às simplificações típicas destes modelos, que ao buscar uma maior "racionalidade" na interpretação do funcionamento do capital estrangeiro, acabam não explicando nada e ainda sugerindo pesquisas

orientadas pelos mesmos critérios.

Os estudos sobre capital estrangeiro - dos quais foram vistos, rapidamente, alguns mais característicos - que procuram se vincular a análise econômica tradicional, encontram-se numa situação bem "confusa". Podem ser destacados alguns pontos que usualmente merecem mais ênfase em todas as análises do capital estrangeiro. Um resumo destes aspectos poderia ser o seguinte:

- Contribuição ao PNB

Normalmente as análises se preocupam com a divisão em efeitos benéficos e custos. Podem se estender para aspectos como salários, impostos, distorções nos preços, depredação de recursos naturais, lucros excessivos, taxa de poupança, etc.

- Efeitos sobre o balanço de pagamentos

Este aspecto tem recebido bastante ênfase, principalmente da CEPAL, e as remessas de lucros, royalties, etc., registradas na contabilidade do balanço de pagamentos é que se tornaram o centro de atenção. Também se faz referência ao comportamento das firmas estrangeiras com relação as importações e exportações, efeitos sobre relações de troca, taxa de câmbio, endividamento externo. Com a crescente ênfase nos estudos sobre o comportamento das empresas multinacionais, os efeitos no setor externo tem despertado interesses renovados.

- Transferência de tecnologia

Esse aspecto ganha relevância nos países atrasados tecnologicamente, e o capital estrangeiro normalmente é considerado a solução para o problema. A inadequação da tecn

logia trazida por empresas estrangeiras é a crítica mais usual. Outros aspectos são considerados neste item: transferência de capacidade gerencial, "marketing", treinamento de mão-de-obra "nativa", etc.

Externalidades

A abertura de novas oportunidades para empresas nacionais (ou sua eliminação), novas frentes na exportação, contribuição na formação da infraestrutura, são alguns dos efeitos externos à firma estrangeira normalmente considerados.

Outros efeitos seriam: sobre a concentração de renda, concentração da propriedade, emprego, criação de efeitos de encadeamento, alteração nos padrões de consumo, etc.

O que se observa é que o problema de importância do capital estrangeiro numa economia, e de seus efeitos, é muito amplo para ser enquadrado num modelo, como os que foram citados acima. Nestes modelos, além da simplificação, são necessárias informações bastante representativas, que, como se sabe, não existem. Por outro lado, enquadrar todos os aspectos citados acima, que são relacionados à entrada de investimento externo, num modelo é praticamente impossível.

Tendo em vista estas simplificações, a análise que se segue não levará em consideração os modelos citados. Em seu lugar, preocupar-se-á, primeiro, verificar as condições internas que a partir de 1945 mais devem ter influenciado a entrada de capital estrangeiro no Brasil. Em seguida, verificar alguns aspectos do impacto destes capitais na estrutura industrial, durante o período de industrialização via substituição de importações.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE CAPITAL ESTRANGEIRO

A PARTIR DE 1945

Esta parte do estudo não tenta maiores teorizações sobre a entrada do capital estrangeiro no período do pós guerra. Limita-se a enfatizar algumas variáveis aparentemente mais importantes, como a legislação sobre esses capitais, a política econômica nos seus aspectos mais diretamente ligados ao investimento externo, e o "clima" gerado internamente para estes investimentos. Não se estuda o período anterior à 1945 nem a conjuntura internacional - especialmente importante na formação da oferta destes capitais. Da mesma maneira, não se procura aprofundar, e especificar, as origens sociais das mudanças ocorridas.

Os períodos em que se subdivide a análise, não obstante um certo grau de arbitrariedade, tentam coincidir com as medidas de política econômica que mais influíram nas decisões externas de investimento, com alterações importantes na legislação sobre esses capitais, com o crescimento da economia e, também, com uma certa tradição já formada nos estudos históricos da economia brasileira. Adotou-se, então, a seguinte classificação: o primeiro período vai de 1945 a 1953, o segundo

de 1953 a 1962, o terceiro de 1963 a 1964 e o último de 1964 até o presente. A primeira observação a ser feita sobre essa classificação é o fato de não ser destacado à parte o período 51/54, Governo de Getúlio Vargas, que está englobado nos dois primeiros períodos. Nesse governo houve uma certa predominância da ideologia nacionalista que, aparentemente, deveria ter produzido algumas alterações nos condicionantes internos do investimento estrangeiro. Isto fica como observação, procurando-se posteriormente verificar se as medidas concretas, a legislação, etc., permitem confirmar uma alteração substancial neste período com relação à formação do "clima" interno para os capitais estrangeiros. Outra observação sobre esta classificação é que poderia ser adotado um período mais amplo, como 1945/1962, para se obter uma coincidência maior com o que se convencionou chamar de período de substituição de importações. Da mesma maneira, o período seguinte seria 1962/1967, coincidindo com a recessão na economia brasileira e a gestação de um "novo modelo" de desenvolvimento. Qualquer dessas classificações têm suas justificativas, como, também, seus defeitos. Adotou-se, então, a proposta inicial procurando-se levar em consideração a continuidade e a descontinuidade observáveis na política de capital estrangeiro, que não se enquadram bem em classificações deste tipo.

Outro aspecto a ressaltar é que, principalmente no período 1945/1962, a política econômica tende a se identificar com a política cambial. Isto, em grande parte, se deve às deficiências nos estudos realizados sobre o período, que menosprezaram outros aspectos relevantes da política econômica em curso, enfatizando a política cambial. Em parte, entretanto, esta

identificação existe realmente. A política de substituir importações e o fato de que grande parte da receita do governo se originou do setor externo, tornou a política cambial o momento central da política econômica. Além disto, a fragilidade da política econômica se orientou, quase sempre, pela busca de respostas a problemas surgidos no balanço de pagamentos. Estas observações qualificam melhor a ênfase que é dada no estudo à política cambial, como um dos determinantes das condições criadas para o capital estrangeiro.

3.1. Período 1946/1953

Durante a IIa Guerra Mundial, como país exportador de matérias primas, o Brasil acumulou bastantes reservas, que passaram de US\$ 67 milhões em 39 para US\$ 760 milhões em 46. O valor exportado aumentou de 250% entre 40/46, e as importações aumentaram 160% devido as contenções normais em período de conflito. Além desse desempenho nas exportações, houve melhoria nas relações de troca, que de 100 em 1937 passaram para 118 em 1945. A capacidade para importar, no mesmo período, passou de 100 para 131. Ainda durante a guerra, o PNB se expandiu a 25% e a indústria a taxas maiores (1). A este desempenho no período de guerra, juntou-se o recrudescimento da inflação, causada, em parte, pelo superavit no balanço de pagamentos. Outro motivo para a elevação dos preços é que ao findar a guer

(1) Esses dados encontram-se em Donald L. Huddle, "Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Diretrizes Política e Histórica, 1946/1952" - Revista Brasileira de Economia (ano XVIII, nº 1, março de 1964), pg.5 e segs.

ra, a economia começou sofrer fortes pressões de demanda por bens de consumo, e por bens de capital para reequipamento da indústria, desgastado durante o período de conflito (2).

A política cambial adotada logo após a guerra, que modificou a política anterior, datada de 1933, orientou-se pelo combate à inflação. Acreditava-se na sua eficiência em estimular a concorrência externa para reduzir os altos custos internos. Pretendia-se, também, que canalizasse a pressão de demanda sobre produtos internos para as importações, aproveitando-se as reservas existentes (3). Essa política conservadora era combinada com outras medidas, como redução de crédito, das emissões e maior controle sobre o déficit do governo. A essência dessa política foi a liberalização das exportações, fixando-se a taxa de câmbio a nível anterior a 1930. Essas medidas foram adotadas em fevereiro de 1946, sendo a taxa de câmbio estabelecida em CR\$ 18,50 o dólar. Essa taxa de câmbio, intensificando as importações, conduziu a um rápido esvaziamento das reservas e, já em 1947, o déficit no balanço de pagamentos atingia US\$ 163.1 milhões. Grande parte dessas reservas foram gastas em bens de consumo, em lugar dos bens de capital, necessários para renovar o aparelho produtivo, desgastado durante a guerra e já bastante obsoleto. Outros fatores, além da libera

(2) Segundo W. Dean, A Industrialização de São Paulo (1880-1945), (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971), pág. 253, "em 1950 os estabelecimentos industriais de São Paulo estavam, tecnicamente, mais de uma geração atrasados em relação à Europa e Estados Unidos".

(3) Uma análise política das mudanças havidas no após guerra encontra-se em W. Dean, op.cit...; pg. 249 e segs.

lização cambial, vieram se adicionar para eliminar as reservas disponíveis, como tarifas estabelecidas a níveis iguais aos de 1935, aquisição de ativos estrangeiros obsoletos e maior saída de capitais (4).

O Decreto Lei 9.025 de 27/02/46 pode ser adotado como marco na história do investimento externo no Brasil. "Foi o primeiro estatuto legal que criou entre nós uma verdadeira doutrina sobre movimentos de capitais e rendas de inversões particulares" (5). Instituído a liberdade de compra e venda de cambiais pelos bancos autorizados, sem obrigatoriedade de repasse no Banco do Brasil, e abolindo a prova de venda de câmbio, esta legislação permitiu as maiores facilidades para remessas. Para compensar essa liberdade tentou limitar os fluxos de capitais externos, ratificando a legislação anterior, que limitava a repatriação de capital a 20% e as transferências a 8% do capital registrado (6). Como em agosto de 1946 as reservas continuavam a aumentar, a SUMOC baixou a Instrução nº 20, abolindo temporariamente as restrições ao movimento de capitais e suas rendas. Em meados de 1947, estas reservas tinham sido liquidadas. A SUMOC, em 04/06/47, através da Instrução nº 25, retornava à Lei 9.025, impedindo qualquer repatriação acima de 20% e remessas acima de 8% do capital registrado. Além destas oscilações na legislação, que as autoridades aparente

(4) Ver Huddle, op. cit., pg. 16.

(5) Desenvolvimento e Conjuntura "Um novo rumo mais equânime e mais estável na política de investimentos", (outubro, 1957) pg. 61.

(6) A legislação anterior vem do início do Governo Getúlio Vargas, que colocou um tributo de 8% sobre lucros remetidos com "a intenção de agradar os sentimentos nacionalistas da classe média", segundo W. Dean, op. cit., pg. 199.

mente derivavam das oscilações na capacidade de pagamento do país, adiciona-se a precariedade da máquina administrativa que, provavelmente, impedia a execução efetiva da legislação. O resultado era uma política de capitais estrangeiros que não funcionava e nem tinha objetivos claros.

O esvaziamento das reservas impôs, em fevereiro de 1948, nova alteração na política cambial. Esta alteração foi feita através da Lei nº 62, ou lei de licença prévia, que não alterou a taxa de cambio (mantida até 1953). O sistema de licenciamento implementado era baseado numa escala de prioridade, que combinava objetivos de industrialização, pressões políticas, situação do balanço de pagamento, etc. Artigos como cimento, produtos farmacêuticos, petróleo, alguns gêneros alimentícios e as importações do governo estavam isentos da exigência de licença prévia. Outros produtos como papel, equipamentos para imprensa e maquinaria para exploração agrícola recebiam prioridades no licenciamento. Na categoria seguinte vinha maquinaria e equipamentos para a instalação de indústrias, com preferência para indústrias de bens de capital e de produção de bens de consumo essenciais, especialmente se utilizassem matérias primas nacionais. Bens considerados não essenciais eram simplesmente proibidos ou fortemente restringidos. Da mesma maneira, essas restrições eram adotadas para os bens que se produziam dentro do país sob a proteção da lei dos similares (7).

(7) Uma análise desse ponto encontra-se, entre outros, em Lincoln Gordon e E.L. Grommers, United States Manufacturing Investment in Brazil - The Impact of Brazilian Government Policies, 1946-1960. (Boston: Harvard University Press, 1962), pg. 16.

A opção por este sistema cambial, e não por uma desvalorização do cruzeiro, não obstante uma taxa de inflação de 15% a - a., encontrava apoio "no setor cafeeiro ainda majoritário no quadro da política econômica interna (8). Temia-se que a desvalorização cambial abalasse o preço internacional do café. Além disso, a melhoria no preço do café, a partir de 1949, fez com que se minimizassem as pressões do setor exportador por um reajuste na taxa de câmbio (o preço do café de 13 cents a libra em 1949 passa para 70 cents em 1954). Um dos beneficiários desta política cambial era o setor industrial que devido aos controles administrativos das importações de bens de consumo menos essenciais tinham garantido uma reserva de mercado. Outro setor beneficiado era o de comércio de importação que, tendo acesso à licenças de importação, revendia no câmbio negro a um preço superior permitindo fortes ganhos (9). A corrupção que existia no próspero mercado negro, favorecida por este sistema, é admitida por quase todos os analistas do período.

O sistema de licenciamento foi abolido em 1953 e substituído pelas taxas múltiplas de câmbio. As causas dessa substituição foram várias. Os autores que analisaram o problema geralmente destacam: o grau de inflexibilidade do sistema anterior, que impedia adaptações de curto prazo às situações no balanço de pagamentos; a corrupção permitida por uma taxa de câmbio supervalorizada em 170%; o desestímulo às exporta

(8) Carlos Lessa, Quinze Anos de Política Econômica (mimeo.) pg. 9.

(9) Ibid., pg. 10.

ções que, exceção do café, foram paulatinamente excluídas da pauta. Em termos mais gerais, esta política seria uma resposta a problemas imediatos e, como pode ser visto nas prioridades de licenciamento, estimulou a produção de bens menos necessários, invertendo o que seria uma ordem "ideal" ou "racional" para a industrialização. Segundo C. Lessa: "a industrialização até o ano de 1953 foi predominantemente extensiva e pouco integrada com o setor privado aproveitando a reserva de mercado interno na faixa de bens de consumo. Surgindo a industrialização como resposta à restrição nas importações, pode-se afirmar terem sido substituídos nesse período os produtos menos essenciais notadamente na faixa de bens de consumo (exceção para a indústria siderúrgica que começou a funcionar em 1946, com base em preocupações estratégico-militar)" (10).

A incipiente industrialização do país neste período permitia uma forma de política econômica aparentemente contraditória, ou voltada para solucionar os problemas imediatos. Isto não significa que a política tenha sido "irracional" ao inverter a ordem da industrialização.

A crítica à irracionalidade da política econômica do período - que se estende a todo processo de substituição de importações e além dele - parte de uma concepção de "racionalidade" suficientemente escolástica para supor que a realidade teria que se conformar com ela. Pode-se afirmar que a política adotada foi bastante "racional", já que atendia aos interesses da acumulação de capital, se adaptava ao padrão

(10) Ibid., pg. 10.

de distribuição de renda existente, etc. A crítica, além disso, é enganosa já que supõe um outro sistema social (11).

Como foi dito acima, a legislação sobre capitais estrangeiros, adotada no período, teria poucas possibilidades de ser implementada. Paralelamente, não parecem claros os objetivos a serem atingidos com essa política (12), em relação aos investimentos estrangeiros, não obstante a liberalização que existia (mais devido a não aplicação da legislação do que a sua existência). Se a entrada de capital estrangeiro no período não foi maior, isto se deve mais à fatores externos (períodos de reconstrução no pós guerra), e à pouca industrialização do país, do que à falta de um "clima" adequado.

A política cambial, revelando (parcialmente) as necessidades do mercado, influenciou na destinação setorial desses investimentos, que se dirigiram mais intensamente para os setores mais protegidos pela legislação cambial e pela Lei dos Similares. Lincoln Gordon destaca a influência da Lei dos Similares que, segundo as companhias entrevistadas por ele, foi o maior incentivo a internalização das empresas estrangeiras através do que chama de "efeitos de antecipação". Na medida em que se reforçava a proteção interna, as empresas tomavam suas decisões de investimento com o objetivo de manter um mercado que ia se tornando inacessível e que oferecia boas perspectivas.

(11) Essa discussão transcende o trabalho, mas vale a observação para caracterizar melhor o que se pretende.

(12) O que é muito relativo, já que o aparecimento de uma legislação no período, do tipo adotado, indica que existia a necessidade de se regularizar a situação dos capitais já existentes e dos futuros. Isto revela uma preocupação, que torna este período importante na política de capitais estrangeiros.

Esses fatores devem ter levado muitas empresas estrangeiras a se localizarem no país com um volume pequeno de investimentos, aguardando que o ritmo do processo de industrialização exigisse ampliações e um maior volume de investimentos.

3.2. Período 1953/1962

Com as alterações políticas de 1951, eram introduzidas algumas modificações na política econômica. A criação do BNDE, investimentos em infraestrutura, etc., foram alterações que previam nova orientação na economia do país.

Em 31/01/1952 foi baixado o Decreto nº 30.363, revalidando os dispositivos do Decreto 9.025, que se tinham tornado letra morta. Esta lei continha restrições bastante fortes, como considerar estrangeiro só o capital oriundo do exterior, excluindo, portanto, os reinvestimentos. Além disso, estabelecia um regime de registro que poderia funcionar realmente. A lei foi revogada um ano depois, quando em 07/01/1953 foi aprovada a Lei 1.807.

A publicação da Confederação Nacional da Indústria (13), assim se referia a nova legislação sobre capitais estrangeiros: "As remessas de rendimentos (10% do capital, na anterior eram 8%), juros (8%) e as amortizações dos capitais julgados de especial interesse para a economia nacional se fariam à taxa oficial de câmbio (Cr\$ 18,50). Nestas condições o capital entrava no país pela taxa mais favorável no mercado livre e remetia lucro pela taxa oficial (que era a menor taxa

(13) Desenvolvimento e Conjuntura (outubro, 1957), pg. 61. As observações entre parênteses são minhas.

de conversão em moeda estrangeira). Facultava-se ainda, a importação de máquinas e equipamentos à taxa oficial de câmbio. Sobre esse aspecto o FMI formulou o seguinte exemplo: "Uma firma estrangeira que transferisse para o Brasil US\$ 100.000 pelo mercado livre, poderia, tomando por base a taxa de Cr\$ 38,00 por dólar, obter Cr\$ 3.800.000,00. Supondo que as importações desejadas fossem elegíveis para compra através do mercado oficial, a firma poderia comprar US\$ 100.000 de importações por cerca de Cr\$ 2.000.000,00, do que resultaria um saldo de Cr\$ 1.800.000,00 para si¹. A política era flagrantemente discriminatória em relação ao capital nacional, porque só as inversões diretas eram negociadas no mercado livre enquanto o capital de empréstimo - que também poderia contemplar o empresariado nacional - era negociado no mercado oficial"(14).

Em outubro de 1953, através da Lei 2.145 e da Instrução 70 da SUMOC, foi estabelecido o sistema de taxas múltiplas de câmbio, eliminando-se o sistema anterior de controles quantitativos diretos e introduzindo o sistema de leilões de câmbio. As importações foram classificadas em cinco categorias, dependendo do grau de essencialidade, e a cada uma delas correspondendo uma taxa de câmbio específica, a ser fixada através de leilões dos certificados emitidos para cada categoria (15). Geralmente é admitida a superioridade dessa política cambial sobre a anterior, pelos seguintes motivos: a) consolidação da

(14) Esta legislação e a citação são exemplos interessantes da hesitação da ideologia nacionalista, que se admite ter existido nesse governo e ter influenciado bastante a política econômica de uma maneira geral.

(15) Ver L. Gordon, op. cit., pg. 17, 18.

reserva de mercado para os produtos substitutivos, mediante o encarecimento relativo das importações incluídas nas categorias com taxa de câmbio mais elevadas; b) concessão de subsídios (implícitos nas categorias com tipo de câmbio mais baixo) para importação de bens de capital e insumos requeridos pelo desenvolvimento industrial; c) eliminação da corrupção existente no sistema de emissão de licenças e maior possibilidade de que o Estado, através de operações de compra e venda de divisas, voltasse a participar das rendas de intercâmbio.

O populismo de Getúlio, e a extinção em 1953 da comissão mista Brasil-Estados Unidos pelo Governo americano não chegaram a constituir fatores importantes na formação de um "clima" prejudicial para o investimento externo. A criação da Petrobrás em 1954 não afetou os interesses estrangeiros preexistentes, afetou, apenas, as suas pretensões no campo da indústria petrolífera. Uma legislação do tipo que foi adotada, e a não extensão do monopólio estatal para a distribuição dos derivados de petróleo, indicam um nacionalismo bastante ambíguo (16). Enfim, no Governo Vargas, não existe evidência de que houve alterações substanciais no "clima" para o capital estrangeiro.

Após os anos de transição, que vão da deposição e suicídio de Getúlio Vargas, em agosto de 1954, até a posse de Juscelino Kubtschek de Oliveira, em 31 de janeiro de 1956, inicia-se uma fase das mais importantes na evolução do país. A política econômica do período, sistematizada no Programa de

(16) Cf. Octávio Fanni, Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970), (Rio: Civilização Brasileira, 1971), pg. 132.

Metas, realizou ampla e profunda transformação no sistema econômico do país. Segundo C. Lessa esta política teria provocado uma "transformação qualitativa" na economia brasileira. Além disso, este programa "constitui provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada" (17).

O grau de integração existente na estrutura industrial do país, e as necessidades de complementariedades impostas pelo desenvolvimento anterior da economia, permitiam uma política econômica que enfatizasse outros setores da economia e não se limitasse a respostas imediatas aos problemas do balanço de pagamento. A política econômica ganha mais consistência e perspectiva. A política cambial deixa de ser considerada simples instrumento para enfrentar dificuldades no setor externo e passa a ser utilizada como instrumento de industrialização do país. Da mesma maneira, a política de capitais estrangeiros ganha contornos mais definidos, e o papel do capital estrangeiro no desenvolvimento do país (utilizando a expressão anterior) altera-se qualitativamente.

Nessa orientação, foram tomadas uma série de medidas complementares: Lei de Tarifas, retomada da Lei dos Similares, Instrução 113 da SUMOC, etc.

Em agosto de 1957 o sistema tarifário e o sistema cambial foram alterados pela Lei 3.244. As cinco categorias de importação, do sistema anterior, foram reduzidas para duas: uma categoria geral, que incluía as importações de matérias pri

(17) Citado em O. Ianni, *ibid.*, pg. 142.

mas, bens de capital e alguns bens essenciais de consumo, e uma categoria especial abrangendo todos os bens não essenciais. Para determinados produtos como trigo, petróleo, fertilizantes, etc., adotou-se uma taxa de câmbio especialmente baixa, chamada "câmbio de custo". As diferentes taxas podem ser vistas na tabela abaixo:

TAXAS DE CÂMBIO - 1957/1960

	Set. 1957	Set. 1958	Set. 1959	Ago. 1960
CATEGORIA GERAL	92,8	218,3	182,5	228,9
CATEGORIA ESPECIAL	177,7	468,8	390,9	495,9
CÂMBIO LIVRE	82,2	156,2	166,0	187,2

FONTE: INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS

Citado em L. Gordon, op.cit., pg. 21

Antes dessa reforma cambial, em 17 de janeiro de 1955, saiu a Instrução 113 da SUMOC (18). O objetivo era atrair o investimento estrangeiro, permitindo aos investidores externos a importação de bens de capital sem cobertura cambial. Essa Instrução não era uma medida isolada, era uma espécie de coroamento de uma série de medidas anteriores destinadas à internalizar o capital estrangeiro. Por exemplo, em janeiro de 1954, o Decreto nº 34.893, que extinguiu a CEXIN e criava a CACEX, considerava de interesse para a economia os capitais constituídos pela importação, sem cobertura cambial, de máquinas, equipamentos e ferramental não fabricados suficientemente no

()

(18) O presidente do país era Café Filho, Ministro da Fazenda Eugênio Gudin e Diretor Executivo da SUMOC Octávio G. de Bulhões.

país (19).

A Instrução 113, entre outras medidas, estabelecia que "a CACEX poderá emitir licenças de importação sem cobertura cambial, que correspondem a investimentos estrangeiros no país, para conjuntos de equipamentos ou, em casos excepcionais, para equipamentos destinados à complementação ou aperfeiçoamento dos conjuntos já existentes, quando o Diretor da Cadeira dispuser de suficientes elementos de convicção de que não será realizado pagamento em divisas correspondentes ao valor dessas importações" (20). Permitia-se ao investidor externo importar maquinaria se ele aceitasse pagamento não na forma de dinheiro ou dívida diferida, mas através de participação no capital, em cruzeiros, da empresa a que se destinava o equipamento. A aprovação ficava a cargo da CACEX, utilizando o critério da necessidade do investimento para a economia do país. No sistema cambial que permaneceu até 1957, se os bens a serem produzidos estivessem enquadrados numa das três primeiras categorias a aprovação era automática. Para os produtos que não se enquadravam numa dessas categorias a CACEX deveria consultar o conselho da SUMOC, além de outras entidades governamentais e instituições privadas, como a Confederação Nacional da Indústria.

O tratamento era, obviamente, vantajoso para o investidor estrangeiro. A alternativa seria enviar dólares (ou outra moeda) para o País à taxa de câmbio livre e, utilizando cruzeiros, readquirir dólares a um preço bem mais elevado através do mecanismo de leilões de câmbio (21). A vantagem pode

(19) Cf. O. Ianni, op. cit. pg. 166.

(20) Ibid., pg. 166.

(21) Situação inversa à descrita em citação anterior.

ser medida pela diferença entre a taxa de câmbio livre e o preço do certificado no leilão (ver tabela acima). Como no mercado de outras divisas a diferença era menor e, ocasionalmente, até negativa, a vantagem era maior para os investimentos provenientes da área do dólar (22). Outra vantagem para o investidor externo era que poderia utilizar máquinas usadas, ou tecnologicamente obsoletas em seu país de origem, e enviá-las para o Brasil, superavaliando o valor do investimento. Essa Instrução facilitou a utilização dos reinvestimentos como capital de giro, já que o capital fixo vinha diretamente da matriz; incentivou a utilização de instalações intensivas em capital; criou maiores facilidades para associação entre capitais nacionais e externos, já que os nacionais não tinham acesso a essas vantagens a não ser através de associação. Um efeito importante, principalmente a nível de decisões empresariais, foi o sinal de bem-vindo aos investidores estrangeiros que representou a Instrução 113.

A Lei das Tarifas Aduaneiras de 1957 amplia e fortalece a proteção oferecida à industrialização interna (23). Os produtos que a indústria interna já podia oferecer adequadamente só podiam ser importados na "categoria especial", onde o custo de câmbio era em média duas vezes superior ao mercado livre. Em muitos casos as tarifas se elevaram a 60%, 80% e 150%. Paralelamente, tornava-se mais rigorosa a aplicação da Lei dos Similares (criada em 1890 e reformulada em 1911) (24). Os fabricantes que pretendessem proteção para seus produtos, regis

(22) Cf. L. Gordon, op. cit., pg. 19-22.

(23) Cf. C. Lessa, op. cit., pg. 25

(24) Cf. W. Dean, op. cit., pg. 93

travam-se para obter cobertura contra a importação. Estas legislações transformaram-se em incentivos bastante fortes para que o investidor externo passasse da importação para a montagem e daí para a fabricação completa. Até 1961 foram introduzidas algumas modificações no sistema cambial, sem a importância das anteriores, mas (e cada dia mais) a política cambial deixava de se identificar com a política econômica, que se tornava mais complexa e voltada para o funcionamento dos mecanismos internos. Merece destaque a criação, neste período, de programas específicos para incentivar determinadas indústrias, como a automobilística, construção naval e a mecânica pesada. O que obteve maior êxito (e repercussões) foi o destinado a criar a indústria automobilística, dirigido pela GEIA. Foram oferecidas vantagens excepcionais para a importação de equipamentos e componentes, desde que as empresas se comprometessem a uma política de progressiva substituição de importações por componentes fabricados internamente.

A série de incentivos dados ao investimento estrangeiro, neste período, tendo como centro a Instrução 113, que teve seus efeitos prolongados até 1962, obrigou a uma redefinição das relações entre o capital estrangeiro e a economia brasileira. A internalização destes capitais no setor industrial conduziu a uma maior integração da estrutura industrial do país com a economia mundial, por intermédio das empresas internacionais. Se no período anterior a resposta do capital estrangeiro, em termos de volume de investimento aos incentivos, tinha sido frágil, neste período o volume de investimentos atinge índices, que só seriam igualados no fim da década de 60. Aos incentivos dados pela legislação juntou-se a intensidade

da industrialização que, pelo seu ritmo e pela sua composição setorial, estimulava as inversões externas. O país saiu deste período com o capital estrangeiro controlando posições estratégicas na economia, e com o futuro lhe garantindo um papel essencial em toda estrutura econômica, social e política do país. Do ponto de vista político pode-se dizer que, ao terminar este período, os interesses do capital estrangeiro já eram predominantes na sociedade brasileira (25).

3.3. Período 1963/1964

O período 1963/1964 caracterizou-se por medidas de política econômica indefinidas, apontando em várias direções. As transformações que o país tinha sofrido na década de 50 impunham uma política econômica mais sofisticada e mais consciente de seus objetivos, abandonando-se a simplicidade de identificar política econômica com política cambial. Ao mesmo tempo, o papel que o capital estrangeiro tinha adquirido no país, como fruto do período anterior, impunha reformulações tanto no plano político como no econômico. A industrialização, formulada numa política de substituição de importações, tinha atingido limites difíceis de serem transpostos. Tudo isso impunha uma unidade política e objetivos econômicos adequados, que à medida que não eram atingidos, foram aprofundando a crise característica deste período.

A reforma cambial iniciada em 1961, com a Instrução 204 da SUMOC, eliminou as categorias anteriores e deslocou

(25) Nos demais capítulos deste trabalho, procura-se aprofundar as evidências do papel hegemônico adquirido pelo capital estrangeiro ao fim deste período.

para o mercado livre as importações e parte das exportações. O sistema passou a ter mais unidade e perdeu a importância que tinha tido nos períodos anteriores, como promotor de substituição de importações, fonte de receita para o governo, etc. Nessas condições passava a assumir importância a política tributária e monetária, mas a inflação e a instabilidade político-institucional tornavam as medidas apresentadas de caráter transitório e instável.

A política de capitais estrangeiros sofreu alterações em 03/09/62, com a aprovação da Lei 4.131. Esta nova legislação, que iria perdurar dois anos, foi aprovada depois de prolongados debates que vinham de 1958 e incorporava as principais teses da linha nacionalista, que se preocupava em expandir e consolidar os segmentos nacionais do capitalismo ainda existentes. Essa legislação procurava eliminar alguns aspectos da política anterior, que eram considerados extremamente favoráveis ao investidor estrangeiro. A lei considerava como capital estrangeiro o capital que efetivamente tinha entrado no país, excluindo, portanto, os reinvestimentos e permitindo o direito de remessas de lucros até 10% do valor registrado. Esta lei era bem mais elaborada do que as anteriores - grande parte permanece até hoje - e foi a primeira legislação de capitais estrangeiros construída à parte da legislação cambial. Isso era resultado do amplo debate político sobre o papel do capital estrangeiro no desenvolvimento do país (26).

(26) Cabe aqui só uma observação sobre esse debate, parece que não se levava em consideração as alterações produzidas principalmente no fim da década, e que não se considerava a posição hegemônica que o capital estrangeiro tinha adquirido em detrimento da burguesia nacional.

A Lei 4.131 só foi regulamentada em 20 de janeiro de 1964, o que significa não ter sido aplicada até essa época. A redução na entrada de capitais externos, a partir de 1962, se deve a esta legislação menos por sua aplicação do que pelo "clima" hostil ao capital estrangeiro que ela representava. Outros fatores, como uma inflação anormal e a queda na taxa de crescimento do produto, vieram se juntar para retrair o investimento externo. Durante esses dois anos a entrada de capitais estrangeiros foi bem pequena, mas os interesses estrangeiros e sua importância foram integralmente conservados. Do ponto de vista dos interesses estrangeiros esse período não representa nenhuma descontinuidade na história do país, mas sim, tentativas indefinidas de reformulação da integração da economia brasileira com a economia mundial.

3.4. Período Pós-1964

A importância que o investimento externo tinha adquirido na economia brasileira, em grande parte devido a política do fim da década de 50, e que teria sido questionada principalmente em 1962 e 1963, volta a reaparecer após 1964, dando continuidade ao tipo de política adotado em 56/61. Agora num plano diferente, devido às várias alterações por que passava a economia com o esgotamento do "modelo de substituição de importações" e as perspectivas, também diferentes, que se tinha pela frente.

Em 29 de agosto de 1964 foi promulgada a Lei

nº 4.390, e em seguida o Executivo baixou o Decreto nº 55.762 (27) regulamentando as novas disposições relativas à legislação sobre capitais estrangeiros, que ficou então consubstanciada na fusão das disposições da Lei nº 4.131 e da nova Lei nº 4.390. A maior modificação introduzida pela Lei nº 4.390 foi a revogação dos artigos 31, 32 e 33 da Lei nº 4.131 (28). Estes artigos estabeleciam limitação de remessas de lucros para o exterior em 10% do capital registrado, consideravam as remessas excedentes a essa percentagem como capital repatriado e os lucros acima dessa taxa como capital nacional não passível de transferências futuras de lucros. A opinião era de que esses dispositivos conflitavam com o restante da Lei nº 4.131 (que foi mantida), eram considerados prejudiciais a um "clima" de atratividade para o capital externo. A necessidade de retomar o ritmo de entrada de investimento externo — ritmo que tinha sido quebrado durante dois anos — era explicitada no PAEG, publicado logo em seguida a essa lei: "a política de capitais estrangeiros, configurada no programa de ação considera os recursos financeiros externos um meio para acelerar o desenvolvimento econômico do país. Idéias erradas em relação aos efeitos do capital estrangeiro levaram à criação de um clima hostil contribuindo para o estancamento de seu influxo em passado recente, depois de importante contribuição que teve para o desenvolvimento econômico nacional em anos anteriores e especialmente no período 1957/1961 em resposta a um tratamento legal menos restritivo. O atual governo pretende estabelecer as condições que tanto estimularam os investimen

(27) Sobre a legislação após 1964 Cf. Banco Central do Brasil (FIRCE), Capitais Estrangeiros no Brasil - Legislação (Dez., 1970).

(28) Desenvolvimento e Conjuntura (Ano IX, nº 6, Jun, 1956) pg. 30.

tos diretos naquele período e, para tal fim, solicitou ao Congresso Nacional as modificações necessárias, já aprovadas, na Lei de Remessa de Lucros" (29). Esperando uma boa resposta à nova doutrina, o plano previa para 1965 investimentos diretos no valor de 100 milhões de dólares e, para 1966, 120 milhões de dólares.

Visando concretizar as condições que estabelecessem os estímulos aos investimentos diretos foi firmado, em 06 de fevereiro de 1965, o "Acordo Sobre Garantia de Investimentos Entre o Brasil e os Estados Unidos da América", que visava "promover condições que estimulem o fluxo de inversões estrangeiras que contribuam para o aumento de recursos de capital" (30).

A essas modificações legislativas, e a este Acordo, seguiram-se uma série de Leis, Decretos-Lei, Resoluções, Circulares, etc., que visavam implementar os objetivos da nova política de capitais estrangeiros (31).

(29) Citado em Desenvolvimento e Conjuntura, op. cit., pg.32.

(30) Cf. Banco Central, op. cit., pg. 32.

(31) Um aspecto importante é que após 1964 também houve modificações profundas na legislação sobre utilização de marcas e patentes e relativa à contratos de assistência técnica. Essa legislação não é enfatizada aqui, como não foi anteriormente, seguindo-se a atitude predominante de ocupar-se dos problemas do regime dos investimentos estrangeiros como o problema central, sendo os referentes à transferência de tecnologia vistos como subsidiários daquela. Esta posição não se justifica, mas vai além dos limites deste trabalho.

Essa política de capitais estrangeiros estava vin-
culada a uma política econômica global bem diferente da inter-
venção que os governos anteriores faziam usualmente na econo-
mia. Neste período a política econômica ganha mais complexida-
de, a intervenção governamental (visando reelaborar as condi-
ções de funcionamento do mercado de trabalho e de capital) pra-
ticamente penetra todos os setores da economia brasileira: re-
duzir a taxa de inflação; incentivar a exportação de produtos
agrícolas, minerais e manufaturados; racionalizar o sistema
tributário e fiscal; estimular o mercado de capitais; conter
os níveis salariais; executar o plano habitacional; ampliar
os limites do mar territorial; plano de integração nacional;
etc. Beneficiando-se de uma centralização de decisões excepcio-
nal, orientando-se (ou não) por uma série de programas e pla-
nos, esta intervenção alterou bastante a face da economia bra-
sileira e criou condições para que a empresa privada pudesse
funcionar em condições econômicas e sociais melhores.

Nos quatro primeiros anos (1964-1967), o aspecto
prioritário que ocupava o combate à inflação (que no período
anterior tinha se tornado um problema para o bom funcionamen-
to da economia devido às taxas atingidas) tinha se transforma-
do num dos fatores de prolongamento da recessão que vinha des-
de 1962. Este tipo de política ocasionou uma "queda de demanda
em grande número de setores" provocada "pela redução dos ní-
veis de salários médios reais"; "queda de renda disponível re-
sultante do aumento da carga tributária"; "aumento autônomo
dos preços de certos serviços"; "e redução no nível dos inves-

timentos privados" (32). Não obstante os estímulos criados para capital estrangeiro pela nova legislação, pelo Acordo de Garantia de Investimentos, etc., a entrada de capital estrangeiro manteve-se em níveis baixos até 1967, devido a esta política, que desestimulava de uma maneira geral o nível dos investimentos privados. Outro aspecto desta política era o controle do déficit do governo e do crédito, que ocasionou uma redução na liquidez do sistema.

Em janeiro de 1965, em plena política de contenção do crédito, a SUMOC baixou a Instrução nº 289, que criava de fato, embora não formalmente, condições melhores de acesso ao crédito para as empresas estrangeiras. Esta Instrução autorizava a Carteira de Câmbio a efetuar compras de moedas estrangeiras, para completar uma transação de empréstimo feito entre uma firma no Brasil e um financiador estrangeiro. Como as empresas nacionais na prática não teriam acesso ao financiador estrangeiro, a 289 foi um mecanismo útil de financiamento ao investidor externo, numa época em que a contenção do crédito interno criava dificuldades para as empresas que operavam no país. Segundo depoimento de Roberto Campos, na CPI da Desnacionalização, a empresa nacional "não tem capacidade igual a das empresas estrangeiras de mobilizar recursos no exterior, simplesmente porque não tem base no exterior, porque não tem acionistas no exterior, porque não tem depósitos bancários no exterior, não sendo possível mobilizar o crédito externo" (33). A 289 em parte veio substituir os mecanismos de Swaps, que apareceram no fim dos anos

(32) Análise extraída do Programa Estratégico de Desenvolvimento, citado em O. Ianni, op. cit., pg. 241-242.

(33) Ruben Medina, Desnacionalização, Crime contra o Brasil? (Rio de Janeiro, Ed. Lapa, 1970) pg. 67.

50, e eram tão ou mais discriminatórios para a empresa nacional do que a 289. Pelos Swaps uma empresa estrangeira emprestava dólares ao Governo por um prazo de 3 anos em média e, em contrapartida, recebia cruzeiros, resultantes da conversão dos dólares a uma taxa convencionada, geralmente metade da vigente. Findo o prazo, o Governo devolvia os dólares à firma e recebia de volta, desvalorizados por 3 anos de inflação, os cruzeiros que havia cedido à firma.

Em agosto de 1967, o Banco Central baixa a Resolução 63, que faculta aos bancos de investimento e desenvolvimento e aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio a contratação direta de empréstimos externos, destinados a ser repassados a empresas no país, quer para financiamento de capital fixo quer para capital de giro. Como, nesta resolução, a contratação de empréstimo no exterior é feita através de bancos operando no país, e não diretamente com o financiador no exterior, a discriminação contida na 289 contra as empresas nacionais se atenua ou desaparece. A 289, com o passar do tempo, foi perdendo sua importância e sendo substituída pela 63, enquanto a 4.131 conserva sua importância (maior, inclusive) como mecanismo de financiamento em moeda externa. A substituição da 63 pela 289 coincidiu com a retomada do crescimento do país, que aumentando a confiança dos financiadores externos permitiu que os próprios bancos — e não só as filiais de empresas estrangeiras — tivessem acesso a essas fontes externas. A importância atual do financiamento em moeda, obtido no exterior, no total dos empréstimos externos que compõe a dívida do país, dá uma idéia da importância desta legislação. Esta legislação representa um passo importante na integração do país com o mercado mun

dial de capitais, aparecendo como efeito da integração, já bastante grande e crescente, atingida pela economia brasileira com a economia mundial, através das empresas internacionais.

As medidas posteriores vieram confirmar as linhas lançadas até 1967. Assim, o Programa Estratégico segue a mesma orientação de incentivo ao investimento externo. Com a retomada do crescimento do produto à partir de 1968, novas fórmulas de estímulo aos capitais externos foram adicionadas às já existentes. A crescente necessidade de a economia exportar, principalmente manufaturados, é um dos elementos importantes nesta retomada do crescimento da renda do país. Como, porém, o comércio internacional vem sendo crescentemente controlado e dinamizado pelas empresas internacionais, é necessário, para o sucesso de uma política de exportação, que se adapte a economia às novas regras do jogo internacional, comandado por estas empresas. Assim, foram dados, recentemente, os passos iniciais nesta direção. O primeiro através do Decreto-Lei nº 1.219, de 15 de maio de 1972, publicado no Diário Oficial do dia subsequente; o segundo através do Decreto nº 70.983, de 15 de agosto de 1972; e o último, até o momento, pelo Decreto-Lei nº 1.236, de 28 de agosto (34).

O Decreto-Lei nº 1.219, na exposição de motivos, "sugere o aproveitamento de situações favoráveis que se apresentam nos mercados do exterior", através da utilização "da capacidade isolada dos grandes grupos econômicos que detêm importan

(34) Cf. Jornal do Brasil, 2 de setembro de 1972, pg. 10, quanto aos dois últimos. Quanto ao primeiro, Cf. Congresso Nacional (Mensagem nº 31 de 1972) Serviço Gráfico do Senado Federal, 1972.

tes participações no mercado externo via empresas associadas". Desta maneira, "fórmulas inovadoras devem ser elaboradas com vistas a possibilidade de maior penetração dos produtos brasileiros nos mercados externos". "Para esse fim, consideramos oportuno o estabelecimento de incentivos fiscais adicionais", que vão desde a isenção de impostos sobre importação e de IPI nas importações de máquinas, equipamentos, matérias primas, etc., para as empresas que tiverem programas de exportação, até a utilização de impostos sobre remessas de lucros, para pagamento de outros impostos federais. O Decreto nº 70.983, "estabelece normas para os programas de fabricação da indústria automotiva e da indústria de tratores, que se comprometerem a cumprir programas especiais de exportação". O Decreto-Lei nº 1.236 "regulamenta a importação de fábricas completas, desde que sua produção se destine essencialmente à exportação" (35). Outras medidas ligadas a este tipo de política: Decreto nº 1.215, sobre corredores de exportação e um projeto, que não saiu ainda, sobre "trading companies".

A política de capitais estrangeiros adotada após 1964, em termos de entrada de novos investimentos, só se fez sentir a partir de 1969, quando a entrada desses capitais atingiu volumes semelhantes aos do período 1955/1960. Antes deste ano, já dava seus frutos em relação aos reinvestimentos e ao fortalecimento das empresas estrangeiras. No período 1965/1967, quando da redução do crédito, o número de falências e concorda

(35) Cf. Jornal do Brasil, citado. Sobre este último Decreto: Segundo Delfin Netto, "significa uma modificação qualitativa na indústria"; além disto, o projeto será atraente, já que as condições do mercado de trabalho no Brasil são ótimas para as empresas internacionais, tendo em vista "os grandes problemas de mão-de-obra que os países desenvolvidos vêm enfrentando nos últimos anos". (Entrevista de Jornal "O Globo", 10-09-72, pg. 20).

tas atingindo as empresas médias e pequenas deve ter ampliado as tendências normais à concentração e centralização do capital, e as empresas estrangeiras devem ter se beneficiado particularmente deste processo, já que não eram tão atingidas pela falta de liquidez do sistema. Posteriormente, a política de subsídio às exportações de manufaturados encontrou as empresas internacionais em condições mais favoráveis do que as nacionais, para ingressar no mercado internacional de manufaturas. Esta superioridade se observa no conteúdo tecnológico, no volume de exportação por empresa, na maior diversificação, nas taxas de crescimento, na maior eficiência, etc. (36). Dada essa patente superioridade das empresas internacionais, e se as exportações passam a desempenhar um papel essencial na economia do país, nada mais consequente que sejam dados incentivos para que essas empresas liderem, também, este segmento da economia brasileira.

Na industrialização da década de 50 foi necessário internalizar a empresa estrangeira, que antes exportava para o Brasil, e que com os incentivos criados passou a produzir dentro do país. Agora, com as alterações sofridas pelo sistema capitalista brasileiro, e as alterações no sistema capitalista internacional, foi necessário criar condições para que a empresa internacional "aproveite as situações favoráveis que se apresentam no mercado do exterior". Desta maneira, o relacionamento existente nos primórdios da década de 60 está sendo superado por formas mais complexas e modernas. O grau de integração que a economia brasileira atingiu com o capitalismo internacional, parece

(36) Evidências empíricas dessas afirmações encontram-se em Fernando Fajnzylber, Sistema Industrial e Exportação de Manufaturas (Rio de Janeiro, IPEA, 1971) pg. 199-249.

ter limitado, mais do que no passado, a autonomia da política econômica interna, forçando uma estreita adaptação às alterações na economia mundial.

CAPÍTULO III

INVESTIMENTO EXTERNO E ESTRUTURA INDUSTRIAL:

EFEITOS DE ENCADEAMENTO E CONCENTRAÇÃO

Afirmou-se no capítulo anterior que a entrada de capital estrangeiro na economia brasileira, no período 1946/62 - principalmente em 1955/61 - fez com que as relações destes capitais com a economia brasileira se alterasse qualitativamente. Isto se justificava, porque ao terminar este período o capital estrangeiro controlava posições estratégicas na economia brasileira. E, devido à posição adquirida neste período, os interesses ligados ao capital estrangeiro passariam a desempenhar um papel essencial na evolução futura da estrutura econômica, social e política do país.

No capítulo anterior, a análise prosseguiu além deste período, para evidenciar, parcialmente, estas afirmações. Procurou-se cobrir as modificações que ocorreram após 1962, mais diretamente relacionados com os interesses estrangeiros. Entretanto, é necessário especificar melhor as origens do papel que os capitais externos assumiram no fim deste período, já que isto significou um salto qualitativo, e determinaria grande parte do futuro do país. Este tema é suficientemente importante e amplo para que, no resto do trabalho, limite-se o

~~estudo ao impacto que o capital estrangeiro teve no período~~
1946/62.

Devido a uma série de limitações, o âmbito do estudo fica restringido ao problema do impacto destes capitais na estrutura industrial. A análise não englobará o resto da estrutura econômica nem a estrutura social. Isto limita o poder explicativo desta análise, em relação às afirmações anteriores, mas como a industrialização foi a característica principal desta época, as relações do capital estrangeiro com este processo são um momento privilegiado das relações destes capitais com o resto do sistema.

Inicialmente, informa-se sobre o movimento dos investimentos externos entre 1946 e 1962. Em seguida, inicia-se o estudo do impacto do capital estrangeiro sobre a estrutura industrial, através dos efeitos de encadeamento e da posição adquirida nas maiores empresas do país.

4.1. INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NO PERÍODO 1946/62

O movimento de capitais estrangeiros e suas rendas no período 1946/62, pode ser visto no Quadro I. Neste quadro estão as informações sobre ingressos de capitais na forma de moeda, bens, reinvestimentos e conversões; além disto, as rendas remetidas e reinvestidas, não se incluindo as que se originaram de assistência técnica, royalties, etc.

Observa-se que até 1954, a entrada de novos investimentos foi bem restrita, mas os reinvestimentos mantem-se em níveis bem elevados e com volumes semelhantes aos períodos

QUADRO I
INVESTIMENTOS DIRETOS
MOVIMENTO DO CAPITAL E SUAS RENDAS
1947/62 - US\$ milhões

Anos	INVESTIMENTOS DIRETOS										Remessas de Lucros e dividendos		Líquido de Investimentos estrangeiros (11)
	Ingressos						Retornos (7)	Líquido (8)	Reinvestimentos				
	Efetivos			Reinvestimentos (4)	Conversões (5)	Total (6) 3+4+5			Efetiva (9)	Reinvestimentos (10)			
	Moeda (1)	Bens (2)	Total (3)										
1947	-	-	36	19	-	55	-	55	23	19	+ 13		
1948	-	-	25	42	-	67	-	67	38	42	- 13		
1949	-	-	5	39	-	44	-	44	41	39	- 36		
1950	-	-	3	36	-	39	-	39	47	36	- 44		
1951	-	-	-	67	-	67	4	63	70	67	- 74		
1952	7	2	9	85	-	94	-	94	15	85	- 6		
1953	17	6	23	38	-	61	1	60	94	38	- 72		
1954	10	2	12	40	-	52	1	51	53	40	- 42		
1955	12	31	43	36	-	79	0	79	44	36	- 1		
1956	34	55	89	50	-	139	0	139	24	50	+ 65		
1957	36	108	144	35	-	179	1	178	26	35	+ 117		
1958	27	83	110	18	-	128	0	128	31	18	+ 79		
1959	31	93	124	34	-	158	-	158	25	34	+ 99		
1960	36	63	99	39	-	138	-	138	41	39	+ 58		
1961	61	47	108	39	-	147	-	147	31	39	+ 77		
1962	36	33	69	63	-	132	-	132	15	63	+ 51		

Fonte : Banco Central

posteriores. As remessas são bastante elevadas, devido à liberalização da legislação e da fiscalização. A influência imediata da legislação pode ser vista na queda das remessas em 1952. Neste ano, passou a funcionar o Decreto nº 30.363, que, como foi dito, continha restrições bastante fortes para os interesses estrangeiros. Este Decreto foi revogado no ano seguinte. Nota-se, então, que as remessas sobem (atingindo níveis que, diga-se de passagem, só seriam superados em 1970).

De 1946 a 1954 o saldo líquido (coluna 11) é negativo. A partir de 1955 esta situação altera-se, a entrada de capital estrangeiro atinge níveis que só serão retomados após 1969. As remessas diminuem em relação ao período anterior, os reinvestimentos são amplamente superados pelos investimentos novos, dando como resultado uma entrada líquida positiva. A influência da Instrução 113 da SUMOC pode ser vista (na coluna 2) pelo volume dos ingressos na forma de bens, que até 1960 conservam-se acima dos ingressos em moeda.

Não obstante a elevada entrada de capitais estrangeiros neste período, principalmente de 1955 a 1962, o volume registrado é bem pequeno. Mesmo considerando a subestimação destes dados, não teríamos em 1962 mais do que 2,5 bilhões de dólares como o valor do estoque de capital estrangeiro no país; deste total talvez 1 bilhão de dólares referentes ao período anterior à 1945. Isto, provavelmente, seria uma parcela insignificante do estoque de capital do país.

Estes números (especialmente a provável insignificância dos 2,5 bilhões de dólares) são utilizados normalmente para evidenciar que o capital estrangeiro é pouco importante,

já que a maior parte dos investimentos é controlada internamente. Esta metodologia também serve para críticas, que se baseiam em exercícios sobre entradas e saídas, e verificações sobre o que ocorre com o saldo de divisas, ou algo semelhante. Como as questões que se procura responder neste trabalho são diferentes, a metodologia também será diferente, evitando-se confundir o papel e a importância do capital estrangeiro com a interpretação simplista destes números.

4.2. EFEITOS DE ENCADEAMENTO

Um dos primeiros aspectos a ressaltar a respeito das informações sobre o fluxo de capitais externos é a alocação setorial dos investimentos. O estudo de variáveis como o volume de capitais, as remessas, reinvestimentos, etc., será considerado menos importante do que a distribuição destes capitais entre os vários setores na indústria. Para uma melhor definição do papel do capital estrangeiro o ideal seria trabalhar com informações à nível de empresa. Como isto não existe para o período em análise, será utilizado o nível setorial. Não esquecendo, obviamente, que um setor é formado de um conjunto, mais ou menos heterogêneo, de empresas.

As informações disponíveis sobre a localização setorial dos investimentos diretos encontram-se no Quadro II. Este Quadro apresenta a distribuição setorial dos investimentos diretos na indústria de transformação, por ano, a partir de 1930/45. As informações no Quadro I originam-se do Setor de Balanço de Pagamentos e as do Quadro II da Fiscaliza

QUADRO II
INVESTIMENTO E REINVESTIMENTO ESTRANGEIRO NA
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO POR SETOR
TOTAL DE DADA ANO - 1930/1962 - (US\$ 1.000)

SETOR	1930/45	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Minerais não metálicos	6.072	8	-	-	32	104	4	33	409	582	269	106	330	928	1.000	546	2.997	103
Metálicos	981	296	1.010	-	1.580	213	1.466	-	-	1.917	-	1.093	562	452	509	713	766	1.235
	6.654	304	1.010	-	1.620	317	1.469	33	409	2.498	269	1.059	892	1.380	1.506	1.258	3.733	1.338
Metallúrgica	1.553	356	1.540	360	12	2.734	-	-	2.074	2.247	3.123	5.100	4.412	13.392	8.560	19.249	8.370	20.110
	469	-	-	-	-	-	-	2.301	-	-	-	48	-	576	-	-	149	313
	2.022	356	1.540	-	-	-	-	-	-	-	-	5.156	4.412	13.968	-	-	8.519	20.423
Química	121	461	273	228	241	198	293	91	985	511	1.633	1.500	1.441	11.861	9.613	4.945	8.792	1.832
	1.180	-	2.658	23	-	56	-	949	-	248	41	678	-	36	161	283	60	4.338
	1.302	-	2.931	251	-	254	-	1.039	-	760	1.673	2.178	-	11.897	9.775	5.228	8.851	6.170
Material Elétrico e de Comunicação	1.904	2.430	1.564	65	27	364	1.126	29	344	1.381	3.994	2.442	5.304	6.631	1.274	2.470	7.701	5.194
	2.207	4.558	213	136	476	-	1.363	3.382	2.691	3.271	545	5.775	603	2.207	1.116	5.863	1.641	3.113
	4.111	6.988	1.777	201	503	-	2.489	3.311	3.036	4.652	4.139	8.216	5.907	8.839	4.410	8.333	9.341	8.306
Transporte	-	166	-	27	-	1.475	-	-	1.005	1.772	626	6.432	4.195	37.494	71.004	22.265	27.075	17.394
	-	-	-	-	-	5.316	-	-	-	-	-	-	-	786	4.801	786	10	-
	-	-	-	-	-	6.011	-	-	-	-	-	-	-	37.772	75.804	23.050	27.085	-
Alimentação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	-	-	8
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Textil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tabaco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Papel e Papelão	279	141	-	-	-	-	450	-	1.788	196	75	242	986	535	99	1.289	1.289	345
	-	-	-	-	-	-	-	-	723	-	761	977	-	-	543	-	-	36
	-	-	-	-	-	-	-	-	2.511	-	836	1.219	-	-	642	-	-	361
Borracha	1.372	6	2	-	2.582	-	34	-	-	577	1.673	701	579	1.239	10.498	3.691	7.315	3.347
	706	-	851	750	-	-	7.406	5.459	-	1.031	-	1.015	18	2.923	-	2.493	5.608	5.480
	2.078	-	852	-	-	-	7.438	-	-	2.400	-	1.716	596	4.162	-	6.185	12.922	8.827
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos Químicos e Farmacêuticos	10.064	7.756	7.053	1.517	2.499	6.033	2.306	1.791	616	3.475	10.554	10.719	17.561	19.680	12.736	11.364	33.669	4.402
	3.921	-	-	4.265	1.160	5.543	31.752	10.005	678	498	269	15.795	242	2.483	6.647	13.150	2.440	2.996
	13.986	-	-	5.782	3.660	11.576	34.098	11.795	1.293	3.973	10.823	26.514	17.803	22.169	19.383	24.514	36.109	7.397
Produtos de Borracha e Plásticos	131	1.234	-	97	533	48	540	62	927	5.976	512	3.034	3.668	3.457	3.318	4.675	1.928	1.059
	514	377	-	-	494	494	1.206	2.337	366	556	-	1.179	5	-	-	32	405	1.625
	645	1.611	-	-	1.027	542	1.745	2.399	1.293	6.532	-	4.213	3.873	-	-	4.706	2.332	2.684
Produtos de Perfumaria, Sabão e Velas	47	-	47	-	58	-	-	3	187	115	201	211	42	387	92	632	15	247
	-	-	-	-	-	-	-	-	552	93	153	892	-	-	626	185	312	574
	-	-	-	-	-	-	-	-	739	209	354	1.103	-	-	718	818	327	822
Produtos de Matérias Plásticas	-	-	-	-	-	-	-	167	45	-	-	-	-	138	-	-	2.237	132
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	120	63	123	125	220
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	256	-	-	2.362	352
Textil	763	-	613	15	571	-	-	192	-	278	1.056	3.429	1.221	1.005	345	1.490	4.203	315
	68	93	-	-	-	-	2.899	-	-	287	-	4.522	-	-	51	32	458	209
	831	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.951	-	-	398	1.522	4.661	524
Vestuário, Calçado e Acessórios de Vestidos	79	-	-	33	-	-	-	-	-	-	-	163	-	-	-	461	645	-
	57	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	137	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos Alimentares	15.617	1.004	1.362	272	227	838	-	6	1.051	931	2.782	2.065	881	1.521	1.046	3.718	1.464	5.849
	7.541	510	192	672	346	979	5.102	3.037	374	299	-	2.544	9.380	270	805	853	5.836	8.960
	23.158	2.494	1.555	944	573	1.817	-	3.042	1.425	1.230	-	4.609	10.363	1.791	2.651	4.570	7.300	14.808
Bebidas	140	-	-	-	-	13	-	-	-	17	-	150	130	558	312	1.747	1.529	821
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	-	37
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.003	-	857
Alcool	1.539	1.522	1.195	-	-	-	2.038	-	-	7.411	-	5.31	-	2.95	307	-	-	-
	707	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.921	-	2.954	1.466	-	2.752	7.014
	2.246	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.283	-	-	1.052	-	-	-
Alimentos e Grãos	38	-	7	-	61	-	52	53	-	-	327	506	292	431	82	-	145	494
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	-	292	-	-	-	71	88
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	333	-	-	-	-	-	216	502
Diversos	-	-	5	55	-	21	-	5	-	462	-	646	1.068	1.292	1.133	1.584	711	264
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	2	3
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	646	-	1.294	-	1.587	714	267

Observações: Para cada setor os valores da primeira linha indicam investimento, na segunda reinvestimento e da terceira a soma do investimento mais reinvestimento.

ção e Registro de Capitais Estrangeiros (FIRSE). Isto intro
duz bastante discrepâncias, já que a metodologia de coleta dos
dados não é a mesma. Estima-se que as informações deste último
Quadro representam 60% dos valores reais.

As repercussões da distribuição setorial dos inves
timentos externos na estrutura industrial, e, portanto, em to
da economia, podem ser estudadas através dos efeitos de enca
deamento que esses investimentos produziram. A localização des
tes capitais em setores que apresentam fortes efeitos para
trás — "backward linkages" — e efeitos para frente
— "forward linkages" — darão uma medida da sua importân
cia, na medida em que estes efeitos decorrem da interdependên
cia dentro do setor industrial e entre o setor industrial e o
resto da economia. Se tivéssemos dados mais fidedignos sobre
a entrada de capital estrangeiro e uma matriz de insumo produ
to, que revelasse a estrutura industrial e suas alterações,
seria mais fácil medir estas repercussões associadas a cada
investimento. Na falta destas facilidades empíricas medir-se-á
apenas o relacionamento entre setores que apresentam maiores
ou menores efeitos de encadeamento e a distribuição, entre es
tes setores, do investimento estrangeiro.

Os valores destes "linkages" para os setores indus
triais foram calculados por W. Baer e I Kerstenetzky (1), ba
seado na matriz de insumo-produto dos Estados Unidos de 1947.
O efeito de "backward linkage" foi medido através de um índice

(1) Cf. Werner Baer "A Industrialização e o Desenvolvimento
Econômico no Brasil" (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966), cap. 6.

de capacidade de dispersão, "que indica a extensão da expansão induzida por uma indústria j na economia como um todo". O efeito de "forward linkage", por um índice de sensibilidade à dispersão, "que indica a extensão em que a indústria i é afetada por uma expansão da economia como um todo".

A classificação dos setores industriais utilizada pelos autores difere da classificação do IBGE, que é a utilizada aqui, o que levou a algumas adaptações nos dados sobre capital estrangeiro (2). No Quadro III, encontra-se o total acumulado dos investimentos estrangeiros realizados entre 1946 e 1962. No Quadro IV, a ordenação dos investimentos estrangeiros, com os setores já adaptados. Neste mesmo quadro, a ordenação dos efeitos de encadeamento.

Utilizando a ordenação dos "backward linkages" e dos "forward linkages" segundo o valor foi calculada a correlação entre a ordenação destes índices e a ordenação dos valores dos investimentos estrangeiros, encontrando-se os seguintes resultados: o coeficiente de correlação entre investimento estrangeiro e os "backward linkages" foi de 0,83 (significativo a 0,05); enquanto que o coeficiente de correlação com os "forward linkages" foi de 0,47 (não significativo).

Como a matriz utilizada nos cálculos destes efeitos é dos Estados Unidos, poder-se-ia alegar falta de represen

(2) Foi necessário agregar alguns setores, por exemplo, farmácia foi incluída em química, etc. Além disso como os linkages de metalurgia estão desagrupados em "metais não ferrosos" e "ferro e aço" foi adotada a média; o mesmo foi feito para a mecânica utilizando a média de "máquinas ferrentas" e "outras máquinas"; o de material de transporte corresponde aos "linkages" de "veículos e motor"; o setor "diversos" foi excluído.

QUADRO IIIINVESTIMENTOS ESTRANGEIROS POR SETORES - TOTAL ACUMULADOPERÍODO 1946/1962US\$ 1.000

SETORES	TOTAL DOS INVESTIMENTOS MAIS REINVESTIMENTOS	ORDENAÇÃO
Minerais não metálicos	18.200	11
Metalurgia	94.031	3
Mecânica	54.441	7
Material elétrico e de comunicação	85.420	4
Material de Transporte	202.730	2
Madeira	-	19
Mobiliário	-	19
Papel e papelão	10.331	12
Borracha	65.360	5
Couros, peles e simil.	-	19
Química	236.000	1
Produtos Farmacêuticos	39.300	8
Produtos de perfumaria, sabões	5.578	14
Produtos de matérias plásticas	3.512	16
Textil	24.064	10
Vestuário, calçados	3.246	18
Produtos alimentares	67.560	6
Bebidas	4.908	15
Fumo	33.210	9
Editora e gráfica	2.606	17
Diversos	7.196	13

Observação: Inclue reinvestimentos. Na acumulação não se considerou depreciação, etc.

FONTE: Quadro II.

QUADRO IVEFEITOS DE ENCADEAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS POR
SETORES

Setores	Invest. Estran geiro no pe ríodo 1946/62	"Backward Linkages"	"Forward Linkages"
	ORDENAÇÃO	ORDENAÇÃO	ORDENAÇÃO
Produtos Químicos	1	4	2
Mat. de Transporte	2	1	5
Alimentos, Bebidas, Fumo	3	2	4
Metalurgia	4	3	1
Mat. Elétrico	5	6	7
Mecânica	6	5	8
Texteis	7	7	3
Minerais n/Metálicos	8	8	6

FONTE: Quadro III e W. Baer, op. cit., pg. 143.

tatividade destes índices para a estrutura industrial do Brasil. Utilizando-se a matriz do insumo-produto do Brasil de 1959, os efeitos de encadeamento teriam a ordenação que está no Quadro V (3). As diferenças nos níveis de agregação impedem uma correspondência perfeita com os valores anteriores, mas a semelhança é bem grande. Fazendo-se modificações semelhantes na classificação dos investimentos estrangeiros por setores, obteve-se um coeficiente de correlação com os "backward linkages" de 0,78 (significativo a 0,05) e com os "forward linkages" de 0,35 (não significativo).

Pela definição apresentada acima, a interpretação mais restrita destes resultados é que os investimentos estrangeiros induziram efeitos de expansão na economia como um todo, o que se infere da correlação positiva e significativa com o "índice de capacidade de dispersão". A extensão em que foram afetados pela expansão da economia como um todo não fica bem evidenciada, isto devido a não significância da correlação com o "índice de sensibilidade à dispersão" (4).

Os "backward linkages" indicam como uma indústria induz desenvolvimento nas indústrias fornecedoras de insumos, enquanto os "forward linkages" indicam em que medida as outras indústrias utilizam seu produto. Exemplificando, no setor metalúrgico, onde os "backward" são menores do que os "forward", os

(3) Estes valores encontram-se em Donald L. Huddle, "Essays on the Economy of Brazil: the Berkeley Group", Economic Development and Cultural Change, (vol. 20, nº 3, abril 1972).

(4) Também não se pode deixar de considerar os problemas de imprecisão, e mesmo de método, na utilização destes dados. Assim, as conclusões seriam enriquecidas se ao invés do valor dos investimentos estrangeiros pudessemos trabalhar com algo como uma relação capital estrangeiro/capital total, ou um "índice de nacionalidade" do setor.

QUADRO V
EFETOS DE ENCADEAMENTO E INVESTIMENTO
ESTRANGEIRO POR SETOR

SETORES	Invest. Estran geiro no pe ríodo 1946/62	"Backward Linkages"	"Forward Linkages"
	ORDENAÇÃO	ORDENAÇÃO	ORDENAÇÃO
Prod. Químicos	1	1	2
Mat. Transporte	2	5	5
Prod. Alimentícios	5	3	6
Fumo	7	8	7
Metalúrgica	3	4	1
Mat. Elétrico	4	2	8
Mecânica	6	7	9
Texteis	8	6	3
Minerais n/metálicos	9	9	4

FONTE: A ordenação dos investimentos estrangeiros é baseado no Quadro III, os "linkages" encontram-se em Donald L. Huddle, op. cit.

efeitos induzidos devido a utilização de insumos são menores do que os efeitos induzidos pela utilização de seu produto; o contrário acontece com o setor mecânico e elétrico, por exemplo, onde a utilização do produto produzido por estes setores induz efeitos menores do que os induzidos pela compra de insumos. Dizer que os "backward" são mais importantes para um processo de crescimento é muito relativo, já que esta separação entre os efeitos é uma simplificação e o que interessa realmente é a integração entre os setores. Seria, então, um excesso de simplificação, achar que os investimentos externos foram importantes porque se situaram em setores onde os "backward" são mais fortes do que os "forward linkages".

O que se pode afirmar é que os capitais estrangeiros, que entraram no período pós guerra e localizaram-se em setores onde os "backward linkages" são maiores do que os "forward linkages", assumiram um papel mais ativo do que passivo no desenvolvimento industrial. Os resultados da correlação com os "forward" indicariam uma certa autonomia nestes setores, e, conseqüentemente, uma certa autonomia das empresas do setor em relação à expansão da economia. Ou seja, estes resultados, principalmente a evidência de que os investimentos estrangeiros se situam em setores que apresentam maiores efeitos de interação com o conjunto da economia e em setores que induzem a expansão de outros, indicam que a atuação do capital estrangeiro se deu, no período, em setores estratégicos no desenvolvimento do país. Desempenhando um papel mais ativo do que o passivo e com repercussões bastante fortes sobre a estrutura industrial, as empresas internacionais adquiriram, no período, uma posição que as transformou em parte inerente à

economia do país, que não poderia mais viver sem essas empresas (5).

O fato de o capital estrangeiro localizar-se nestes setores, e mais uma série de características que serão estudadas posteriormente, fez com que o papel destas empresas na economia do país se alterasse totalmente, em relação ao papel que desempenhavam no passado. Significou a superação da situação de "enclave". Nesta, a integração destes capitais era praticamente nula (não obstante o tipo de "enclave" que existiu aqui ser diferente de países como Chile e Venezuela), estando o capital mais integrado na economia que a exportava do que na economia receptora. A maior parte dos investimentos não se destinava à indústria, mas à transporte, comércio, bancos, etc., visando garantir um fluxo de exportações e importações.

A superação do velho papel do capital estrangeiro teria sido iniciada em 1930. Mas até 1945 a localização dos investimentos estrangeiros na indústria é bastante concentrada em uns poucos setores (6). A partir do fim da IIa. Guerra, e principalmente a partir de 1955, a localização em setores com fortes efeitos de encadeamento combinada com outras características, ocasionou uma alteração nas relações da economia nacional com o capital estrangeiro. Por outro lado, esta rearticulação coincide com a emergência, na cena do capitalismo, das empresas internacionais.

(5) Isto, obviamente, desde que se elimine alternativas quanto a nacionalidade e, principalmente, quanto à propriedade.

(6) No período 1930/1945 50% dos investimentos estrangeiros localizam-se na indústria alimentícia, Cf. Quadro II.

2.3. AS MAIORES EMPRESAS EM 1962.

A emergência das empresas internacionais no capitalismo do pós guerra teria que se refletir no país, não só na localização das empresas internacionais em setores importantes da economia, mas também na posição ocupada por elas entre as demais empresas do país.

Não se dispõe de informações suficientes para verificar como se alterou a posição das empresas estrangeiras durante o período 1946/1962, e que importância estas empresas tinham no início e fim deste período. Um tipo de informação necessária seria a posição relativa das empresas estrangeiras e empresas nacionais, no início e no fim do período, além de indicadores de como se deu o processo de concentração de propriedade, quem dele se beneficiou, etc. Na falta destes dados serão utilizadas informações do ano de 1962 sobre a posição das empresas estrangeiras nas maiores empresas do país.

O ano de 1962 coincide com o fim do período analisado e, na periodização tradicional, mais ou menos com o fim do processo de substituição de importações. Isto faz com que os dados sobre as maiores empresas de 1962 indiquem o resultado do processo de concentração do período, e o papel que o capital estrangeiro adquiriu neste processo. As características destas empresas, como localização setorial, concorrência nos setores onde atuam, etc., formam um bom índice, não só para compreender o resultado do modelo de industrialização que foi adotado, mas, também, para compreender melhor a influência

que o capital estrangeiro teria em toda a sociedade (7).

As informações disponíveis sobre os maiores grupos existentes no país em 1962 foram obtidas numa pesquisa realizada na UFRJ (8). Partindo de informações referentes a 1962, foram obtidos 276 grupos bilionários — que seriam as maiores empresas do país excluindo as de propriedade do Estado. Foram classificados em "grupos multibilionários" — aqueles que apresentassem capital social mais reservas superior a 4 bilhões de cruzeiros — e "grupos bilionários" — os que tivessem capital próprio entre 900 milhões e 4 bilhões de cruzeiros.

Num total de 55 "grupos multibilionários", 52,8% eram estrangeiros, 43,6% eram nacionais e 3,6% grupos mistos sem identificação clara do controle. A predominância do capital estrangeiro acentua-se a medida que aumenta o capital, assim, enquanto na faixa de 5 a 10 bilhões de cruzeiros de capital existiam 17 grupos nacionais e 10 estrangeiros, na faixa acima de 10 bilhões existiam 12 grupos estrangeiros e somente 5 nacionais. Estas empresas mantinham uma posição oligopólica

-
- (7) A importância das maiores empresas na economia obviamente é de medição impraticável, já que sua influência se dá em vários níveis e com profundidades diversas. Adota-se normalmente a indefinição do bom senso. Admitir que o problema está resolvido, através de comparações como a importância do patrimônio destas empresas com algo imaginário como o patrimônio de uma economia, é simplificar excessivamente.
- (8) Pesquisa realizada no Instituto de Ciências Sociais por Maurício V. de Queiroz, Luciano Martins e José Antônio Pessoa de Queiroz, publicada na Revista do Instituto de Ciências Sociais (Rio, Vol. II, nº 1, 1965). Todos os dados que seguem sobre os grupos econômicos são tirados desta fonte.

ou monopólica nos ramos em que atuavam, devido às características tecnológicas do produto e à eliminação de concorrentes. Obviamente este tipo de mercado, , nos ramos em que se localizavam, aprofundava ainda mais sua importância sobre as variáveis do sistema, já que a influência de uma empresa monopólica é maior do que uma empresa (passiva) de concorrência perfeita.

Tanto as empresas nacionais como as estrangeiras em sua maioria (78,5%) se situavam na indústria, mas a distribuição nos setores industriais era bastante diferenciada entre nacionais e estrangeiras (9). Na indústria de base e consumo durável os estrangeiros tinham 14 grupos — 48,2% do total de estrangeiros — enquanto os nacionais, nestes mesmos setores, tinham 7 grupos, 29,2% do total. Na mecânica pesada também a predominância é estrangeira com 4 empresas contra 1 nacional. As empresas nacionais predominavam, numericamente, no setor de consumo não durável e em áreas fora da indústria como bancos, onde não existia nenhum grupo estrangeiro. Esta diferenciação indica uma superioridade das empresas estrangeiras, já que se localizavam em setores mais sensíveis a um maior crescimento e modernização.

Os grupos nacionais mantinham ligações acionárias — 62,5% — com empresas estrangeiras, sendo estas ligações minoritárias na época. As causas desta propensão são várias, destacando-se a necessidade de terem acesso a "know-how", que quando não era obtido desta forma implicava pagamento de

(9) Os autores da pesquisa classificam a indústria em consumo durável, não durável, mecânica pesada e indústria de base.

assistência técnica, royalties, etc. Outra característica que vem reforçar a distinção entre empresas nacionais e estrangeiras é o comportamento quanto a diversificação (10). Os grupos nacionais mostram uma tendência muito maior à diversificação. Nos grupos mais diversificados, 8 eram nacionais e 1 estrangeiro, e nos menos diversificados, 11 eram nacionais e 23 estrangeiros. Algo semelhante existia em relação ao número de empresas. Com mais de 15 empresas existiam 15 grupos nacionais e 4 estrangeiras, e com menos de 15 empresas existiam 13 grupos nacionais e 25 grupos estrangeiros. Estas informações podem levar a dois tipos de conclusões. A primeira é que sendo os grupos nacionais mais diversificados e possuindo um número maior de empresas estariam mais aptos a sobreviver, já que esta diversificação permitia uma sensibilidade menor às crises em um setor. A segunda conclusão é que isso evidenciaria uma organização irracional das empresas nacionais, já que indicaria um processo de expansão do grupo, onde as decisões de investimento foram tomadas sem levar em consideração a possibilidade de resistir a competição (11), o que enfraqueceria a existência futura destes grupos nacionais. Só um estudo posterior a 62 confirmaria se a diversificação das empresas nacionais foi favorável ou não, mas, se observarmos umas poucas características, pode-se verificar que o futuro não seria muito tranquilo para os grupos nacionais. A localização em setores industriais como consumo não durável, a falta de tecnologia própria e a

-
- (10) Os autores estabeleceram uma distinção entre grupos com alto grau de diversificação e pouco diversificados, levando em consideração o número e tipo de produtos ou serviços. Nesta graduação se um grupo produz vários produtos com semelhanças tecnológicas é considerado pouco diversificado.
- (11) O fato de a maioria dos grupos serem, no mínimo, oligopólicos se refere ao produto principal.

associação com grupos estrangeiros indicam ser mais viável uma menor diversificação, para garantir maior poder de competição. Se a isso somarmos o controle familiar destes grupos nacionais, esta diversificação é mais um fator de fragilidade dos nacionais frente aos grupos estrangeiros.

A situação inferior dos capitalistas nacionais frente aos estrangeiros, já nesta época, se estendia, também, para uma posição inferior em relação às empresas estatais, no que se refere às grandes empresas (12).

Das 66 empresas que em 1960 tinham capital superior a 1 bilhão de cruzeiros, 19 eram controladas pelo Estado e 34 eram nacionais de controle privado (13). Estas 19 detinham 81% do capital de todas as empresas nacionais. As 32 estrangeiras tinham um capital médio 3 vezes superior ao das empresas nacionais. O tipo de produto e serviço que a empresa estatal produzia — transporte, mineração, petróleo, aço, energia elétrica — é menos concorrente do que de suporte e complementariedade à empresa privada, mas, já "partia" a economia, ou pelo menos as grandes empresas, em um setor do Estado e outro do capital estrangeiro, deixando para o capital nacional um papel menos importante.

(12) Isto não quer dizer que o Estado apareceu como resposta ao capital estrangeiro; para suprir a deficiência dos nacionais. Esta intervenção orienta-se por outros critérios

(13) Os dados são de Desenvolvimento e Conjuntura, "Concentração do Poder Econômico", ano V, nº 5, maio, 1961. As informações diferem da pesquisa cujos dados vinham sendo utilizados. Estas 66 empresas detinham 46% do patrimônio das 6.818 sociedades anônimas existentes no país.

Na pesquisa do Instituto de Ciências Sociais destaca-se à parte o estudo dos "grupos bilionários", ou seja, os que tinham capital próprio entre 900 milhões e 4 bilhões de cruzeiros. As características destes grupos são semelhantes às dos "grupos multibilionários", não obstante a participação estrangeira ser menor, 35% estrangeiros e 65% nacionais. A distribuição entre os setores industriais é semelhante, predominando os estrangeiros na indústria de base, mecânica e consumo durável (55,1% estrangeiros e 27,7% nacionais). Quase metade dos nacionais tinham alguma associação com empresas estrangeiras, enquanto os estrangeiros não tinham praticamente nenhuma associação com grupos nacionais. A grande maioria dos grupos estrangeiros eram filiais das maiores empresas existentes nos países de origem. A diversificação apresentava padrões idênticos, com os grupos nacionais mais diversificados.

Os grupos estrangeiros atuavam em setores bastante concentrados. A pesquisa, excluindo as atividades bancárias, e tomando apenas a forma de mercado correspondente ao produto principal, ou único, de cada grupo estrangeiro, classificou as formas de mercado em monopolísticas — quando os grupos detinham uma parcela superior a $\frac{3}{4}$ do mercado — oligopolísticas — quando operavam em mercados compartilhados por fabricantes com um número inferior a 30 — e de concorrência monopolística — quando o número de fabricantes era superior a 30. Foram encontrados 36% dos grupos estrangeiros operando em mercado de concorrência monopolística, 14% em regime de monopólio e 50% em mercados oligopolísticos. Além disso 59% ocupavam uma posição dominante no mercado do seu produto principal, e, nestes 59%, 34,5% ocupavam uma posição de liderança pro

priamente dita, ou seja, ou eram monopolistas ou os maiores produtores do ramo.

A essas informações sobre o tipo de mercado do produto principal produzido por grupos estrangeiros "bilionários", podemos somar a hipótese de que os grupos estrangeiros "multibilionários" atuariam em mercados de concentração pelo menos igual, e concluir que as evidências indicam que o capital estrangeiro tem um papel concentrador bastante forte. Sobre o capital de propriedade do Estado, a concentração e o monopólio são bastante frequentes e conhecidos. Quanto aos grupos nacionais, o grau de diversificação provavelmente enfraquece o poder de competição. Os grupos nacionais são mais antigos e o número de setores onde atuam parece indicar que no processo de industrialização ficaram indefinidos na escolha de um setor ou devem ter mudado de setores. Esta indefinição tem várias causas, podendo-se citar um controle familiar não muito disposto e preparado para a competição, e a entrada de capital estrangeiro que colocou problemas como falta de tecnologia, "nome" do produto, financiamento mais restrito, etc. Estes fatores devem ter colocado os grupos nacionais numa posição bem inferior na concorrência e na capacidade de se solidificar no processo de concentração.

De acordo com as datas de fundação, coletadas na pesquisa do Instituto de Ciências Sociais, os grupos "multibilionários" nacionais foram fundados antes da IIa. Guerra, alguns até antes da Ia. Guerra. Os estrangeiros são mais recentes, e 25% foram fundados depois da IIa. Guerra. Nos grupos menores, os "bilionários", observa-se algo semelhante. Os nacionais são de antes de 1940, enquanto a metade dos estrangeiros

foi constituída depois de 1947, a maioria entre 1947/55.

Não obstante a falta de um perfil semelhante em 1946, é razoável supor que foi no período 1946/62 que se fortaleceram estes grupos, principalmente os estrangeiros. O perfil de 1946 provavelmente indicaria uma maior participação de empresas nacionais. A série de incentivos dados ao capital estrangeiro neste período, o tipo de organização não familiar destas empresas, sua localização em setores que cresceram mais, etc., são fatos que indicam que o perfil dos grupos em 1946 e 1962 seria diferente. Pelas datas de fundação, pode-se observar que nos grupos econômicos de 1946 não estariam incluídos, pelo menos, metade dos "bilionários" estrangeiros e 25% dos "multibilionários" estrangeiros.

Se a preocupação é a posição adquirida em 1962, para poder explicar o que aconteceria depois, não interessam muito os detalhes do passado. A posição adquirida pelas empresas estrangeiras em 1962 é suficientemente importante para explicar o que viria acontecer na sociedade brasileira. A relação destes grupos econômicos com o poder parece óbvia, e a posição adquirida pelo capital estrangeiro indica que as alternativas existentes para a sociedade brasileira, nesta época, não poderiam deixar de levar em consideração sua importância. As relações do capital estrangeiro com a economia, com o poder político, etc., tinham mudado em relação ao passado e sua posição nas maiores empresas do país indica em parte esta mudança.

CAPÍTULO IV

INVESTIMENTO EXTERNO E ESTRUTURA INDUSTRIAL:

SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E TECNOLOGIA

Além de questões tais como o relacionamento do capital estrangeiro com os efeitos de encadeamento e sua importância nas maiores empresas do país, aparecem outras, que permitem aprofundar mais as medidas do impacto do investimento externo na economia. A relação com o crescimento setorial e a substituição de importações é essencial, não só devido aos efeitos prováveis sobre o balanço de pagamentos, mas também, e principalmente, porque na medida em que o capital estrangeiro substituiu importações integrou-se na economia do país, transformando-se, assim, num de seus momentos centrais. Outra questão importante é a relação com a produtividade da força de trabalho na indústria, e problemas relacionados com salário, tecnologia e emprego.

4.1. EXPANSÃO SETORIAL E SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Vejamos inicialmente a relação entre os investimentos externos e a expansão dos vários setores. Serão utilizados os dados sobre o total de capital estrangeiro do Quadro III, do capítulo anterior.

No Quadro VI tem-se a participação de cada setor no produto industrial em 1949 e 1962, e o respectivo índice onde 1949 é o ano base. O coeficiente de correlação ordinal, entre a ordenação dos investimentos estrangeiros do Quadro III e a ordenação destes índices é igual a 0,75 (significativo a 0.01). Os desvios maiores foram observados em têxtil, produtos alimentícios e papel e papelão. Os dois primeiros tiveram sua participação bastante reduzida. Nestes setores é mais provável que o capital estrangeiro tenha se localizado em subsetores, que devem ter aumentado sua participação, como fibras sintéticas no setor têxtil, e, em produtos alimentícios, alguns produtos mais adequados aos padrões urbanos. Eliminando estes dois setores, o coeficiente passa para 0,80. No setor papel e papelão a entrada de capital estrangeiro foi pequena, enquanto sua participação na produção industrial cresceu.

Existem os setores que apresentam maior interesse em relação ao desenvolvimento industrial, que são os setores dinâmicos. Compreendem mecânica, material de transporte, material elétrico, química e metalurgia, acrescentando-se usualmente, borracha, papel e papelão e minerais não metálicos. Estes setores são os mais importantes porque têm algumas características como maior produtividade, maior grau de monopólio, alta taxa de renovação tecnológica, flexibilidade, maior elasticidade renda da demanda de seus produtos, etc. No período 1946/1962, os investimentos estrangeiros neste setor foram de aproximadamente 800 milhões de dólares, ou seja, cerca de 80% dos investimentos realizados na indústria.

Estes resultados permitem concluir que os investimen

QUADRO VI
PARTICIPAÇÃO DE CADA SETOR NA PRODUÇÃO
INDUSTRIAL EM 1949 e 1962

SETORES	PARTICIPAÇÃO NO VALOR DA PRODUÇÃO		
	1949	1962	Índice - 1949 = 100
Madeira	0,0339	0,0206	60
Mobiliário	0,0166	0,0168	101
Couros e peles	0,0152	0,0095	62
Têxtil	0,1869	0,1206	64
Vestuário	0,0433	0,0306	71
Prod. Alimentícios	0,3201	0,1968	61
Bebidas	0,0312	0,0260	83
Fumo	0,0137	0,0152	111
Editorial e gráfica	0,0282	0,0167	59
Diversos	0,0143	0,0119	83
Minerais não metálicos	0,0451	0,0423	94
Metalúrgica	0,0759	0,0888	117
Papel e papelão	0,0199	0,0231	116
Borracha	0,0160	0,0158	99
Química	0,0858	0,1060	125
Mecânica	0,0160	0,0243	152
Material elétrico	0,0140	0,0421	301
Material de transporte	0,0231	0,0835	361
TOTAL	1.0000	1.0000	

FONTE: Milton da Mata, Emprego e Salário na Indústria de Transformação (trabalho realizado no IPEA e ainda não publicado).

tos estrangeiros localizaram-se nos setores que lideraram a expansão industrial. A importância disto para a evolução posterior da economia é óbvia. A partir de 1962 o crescimento teria que se basear nestes setores e, naturalmente, nas empresas estrangeiras aí localizadas.

Grande parte da expansão industrial no período 1949/1962 foi devida à substituição de importações. É de se esperar, então, que exista uma correlação significativa entre a alocação setorial dos investimentos externos e o grau de substituição de importações verificado em cada setor.

A participação da substituição de importações (SI) no crescimento industrial no período 1949/62, pode ser estimada utilizando um modelo de H.B. Chenery (1). Este modelo decompõe o crescimento industrial em vários argumentos, que seriam as "causas" da expansão industrial. O primeiro destes componentes é a SI, o segundo, o crescimento no uso final do produto e, finalmente, o crescimento na demanda intermediária derivada dos dois efeitos anteriores.

Admitindo que só a SI possa ser quantificada, o modelo que o autor desenvolve decompõe o crescimento industrial em uma parte devida à SI, e uma outra parte que engloba os outros efeitos. Seguindo esta metodologia, S. Morley e G. Smith (2) estimam para o Brasil a parte do crescimento industrial do período 1949/62 que se originou da SI.

(1) "Patterns of Industrial Growth", American Economic Review (nº 4, set., 1960), pg. 625-654.

(2) "On de measurement of import substitution", American Economic Review (nº 4, set. 1970), e, também "Import Substitution and Foreign Investment in Brazil", Oxford Economic Papers, (nº 23, março, 1971).

Esta contribuição da SI para o crescimento industrial, em resumo, é calculada, verificando-se a diferença entre a produção atual e o que ela teria sido se o coeficiente de importação tivesse permanecido constante e igual ao do ano base. O conceito de importação adotado difere do modelo original de Chenery, para incluir a demanda intermediária gerada pela SI. Isto é obtido através de uma matriz insumo-produto e tem como resultado aumentar a participação da SI no crescimento industrial.

Os resultados são mostrados no Quadro VII. A segunda coluna mostra o crescimento total de cada setor no período 1949/1962, e a primeira a participação neste total do crescimento devido à SI. No total da indústria a SI foi responsável por 42,5%, variando bastante entre os setores. Em material elétrico e de comunicações a SI respondeu por 84% do crescimento, enquanto no setor fumo não houve SI, de acordo com a metodologia usada.

A participação do capital estrangeiro no processo de industrialização via SI é tese normalmente admitida; e seria interessante verificar, a nível de setores, a correlação existente entre a alocação setorial dos investimentos estrangeiros e o grau de SI de cada um destes setores. Utilizando a ordenação dos investimentos estrangeiros do Quadro III, do capítulo anterior, e correlacionando com a ordenação da primeira coluna do Quadro VII, encontra-se um coeficiente de correlação igual a 0,60 (significativo a 0,05).

A interpretação mais restrita desta correlação é que o estoque de capital estrangeiro existente em 1962, forma

QUADRO VII

PARTICIPAÇÃO DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES
NO CRESCIMENTO INDUSTRIAL DE 1949/1962

SETORES	SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES SOBRE O CRESCIMENTO TOTAL	CRESCIMENTO TOTAL - 1962 (1949 = 100)
Minerais não metálicos	0,235	182,2
Metalúrgica	0,427	250,0
Mecânica	0,591	266,7
Material elétrico e de comunicação	0,840	2.285,8
Material de transporte	0,830	2.312,7
Madeira	0,096	114,3
Mobiliário	0,023	163,9
Papel e papelão	0,246	161,2
Borracha	0,124	257,7
Couros e peles	0,272	28,7
Química	0,768	1.135,7
Farmacêutica	0,244	129,1
Perfumaria	0,008	129,1
Plásticos	0,491	4.152,5
Têxtil	0,116	110,3
Vestuário e calçados	0,002	186,7
Produtos alimentícios	0,050	126,9
Bebidas	0,183	69,7
Fumo	0,000	204,8
Editorial e gráfica	0,073	152,3
TOTAL	0,425	234,6

FONTE: Samuel Morley e Gordon Smith, "Import Substitution and Foreign Investment in Brazil", Oxford Economic Papers, nº 23, março, 1971. pg. 126.

do com os investimentos realizados no período 1949/62, não se distribuiu, necessariamente, entre os setores que apresentaram o maior índice de SI. Existiriam outros fatores, que não a SI propriamente dita, que incentivaram a entrada de capital estrangeiro (3).

Tomando os setores onde a taxa de SI foi maior que a média, teríamos por ordem: material elétrico, material de transporte, química, mecânica, plástico e metalurgia. Com exceção do setor plástico, a entrada de capital estrangeiro é mais elevada nestes setores de maior substituição. Aproximadamente 70% dos investimentos estrangeiros se localizaram nestes setores, ou seja, a maior parte dos investimentos externos se realizou nos setores em que a SI foi mais elevada do que a média da indústria. Isto indica que houve resposta dos capitais estrangeiros aos incentivos criados no período, para substituir importações, e que estes investimentos foram bastante substitutivos de importações.

Entretanto, nenhum destes dados indica a importância exata destes capitais na SI. Tomemos, por exemplo, um setor como material de transporte, onde 83% do crescimento no período se deve à SI. Neste setor entraram investimentos externos de aproximadamente 200 milhões de dólares de 1946 a 1962, ocupando, na ordenação, o segundo lugar. Segundo o raciocínio acima, isto indicaria que os incentivos dados à SI neste setor encontraram receptividade por parte dos investidores externos,

(3) A correlação anterior, com a expansão dos setores, apresentou um resultado melhor do que este. Isto confirma a existência de outros fatores influenciando a alocação setorial dos investimento estrangeiros. A correlação é melhor com o crescimento dos setores do que com uma das causas deste crescimento.

e que este montante de capital estrangeiro foi altamente substitutivo de importações. Como não se dispõe (entre outras coisas) do total do investimento feito no setor — ou um "índice de nacionalidade" do setor — nada garante que o capital estrangeiro foi o maior responsável pela SI neste setor. Se, por exemplo, o investimento nacional em material de transporte foi maior que o estrangeiro, a conclusão seria que o maior responsável pela SI do setor foi o investimento nacional. Outra coisa que não pode ser dita, baseado nas informações, é que esta correspondência entre SI e capital estrangeiro indica a existência de desnacionalização. No caso de material de transporte, por exemplo, houve muita entrada de capital estrangeiro e o processo de SI foi acentuado; daí, entretanto, não se pode concluir que através da SI tenha havido desnacionalização, já que o investimento nacional pode ter sido maior (4).

De qualquer maneira a afirmação de que o papel do capital estrangeiro foi importante no processo de SI, parece razoável, não obstante a correlação acima indicar a existência de setores onde a entrada de capital estrangeiro é relativamente elevada, enquanto o grau de SI é baixo. Estes setores se

(4) Não deixa de ser interessante a impossibilidade de se fazer uma análise devido a falta de informações. No caso deste setor, material de transporte, é do conhecimento popular que é controlado pelo capital estrangeiro, mas nada confirma isto para o cientista social, que tem, então, de continuar analisando os fatos sob império das informações disponíveis e acessíveis. Em suma, não se pode afirmar que a SI foi maior nos setores mais desnacionalizados, só que foi maior onde entrou mais capital estrangeiro.

riam: borracha, produtos alimentícios, farmacêutica, fumo e têxtil. Os investimentos estrangeiros nestes setores, no período, parecem que foram guiados mais por outros critérios, que não aproveitar os incentivos à SI. Os compromissos do capital estrangeiro com estes setores vêm de antes de 1946, e os investimentos foram realizados aproveitando-se a expansão da economia de uma maneira geral. O exemplo mais extremo seria fumo, onde a SI foi nula e os capitais estrangeiros já existiam há muito tempo no país, e continuaram a crescer, geralmente utilizando os reinvestimentos. Algo semelhante aconteceria em borracha, onde os interesses estrangeiros já existiam antes da guerra e tiveram uma grande expansão em seguida, exigindo um alto nível de investimentos. Em farmacêutica as evidências são de desnacionalização bastante acentuada no período; o capital externo adquiriu empresas já existentes, o que é diferente de substituir importações. Na indústria têxtil deve ter havido SI nos produtos mais modernos, como fibras sintéticas, normalmente acompanhados de empresas estrangeiras, mas como na agregação usual das estatísticas este subsetor praticamente desaparece, resulta uma baixa taxa de SI. Outro setor a destacar é plásticos, onde acontece o inverso, baixa entrada de investimento externo e um índice elevado de SI. É provável que o investimento nacional tenha se incumbido de substituir as importações neste setor, ou pode ser que a necessidade de investimento nesta área seja pequena.

A série de estímulos criados no período para substituir importações encontrou uma boa resposta junto aos investidores estrangeiros. Com as dificuldades criadas para continuar o fluxo de exportações para o Brasil, mais as facilidades

criadas internamente, as empresas internacionais passaram a produzir localmente os produtos anteriormente exportados. É bem provável que tenham liderado este processo, já que apresentavam condições melhores de substituir o produto importado do que uma empresa nacional, que teria de "recriar" o produto ou obter licença, assistência técnica, etc.

O apoio do capital estrangeiro à SI, internalizando seus interesses, além de sua localização nos setores mais dinâmicos, foi uma das principais causas para que as relações da economia brasileira com os capitais externos se alterasse profundamente em relação ao passado.

4.2. PRODUTIVIDADE DA MÃO-DE-OBRA E A MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA

A importância e o impacto do capital estrangeiro não se deveu tanto às "quantidades", mas a determinadas características que o acompanharam. Algumas destas características já foram comentadas no capítulo anterior, como os efeitos produzidos através dos "linkages" e a concentração existente no mercado em que atuam as empresas estrangeiras. Um dos aspectos mais importantes é, entretanto, o tipo de tecnologia utilizado pelas empresas internacionais, e as repercussões que isto acarreta sobre a produtividade, qualificação da mão-de-obra e emprego.

Normalmente admite-se que nas empresas estrangeiras a produtividade da força de trabalho empregada seja, em média, maior que nas empresas nacionais. Isto seria justificado pelo

fato de estas empresas utilizarem mão-de-obra mais qualificada, disporem de tecnologia mais moderna e intensiva em capital, etc. A confirmação empírica destes argumentos dependeria de um estudo, não a nível de setor, mas a nível de empresa. Ao nível setorial, não obstante a falta de informações sobre o investimento nacional por setores, pode-se penetrar um pouco nestes argumentos. Isto será feito em seguida, utilizando a mesma metodologia de verificar a distribuição setorial dos investimentos estrangeiros. Esta maneira de abordar o problema sofre das limitações já referidas, provenientes da falta de um "índice de nacionalidade", que permitisse comparações melhores entre o capital estrangeiro e o nacional. Mas não impede que independente do problema de nacionalidade, se verifique um padrão de comportamento para o capital estrangeiro.

No Quadro VIII temos algumas características setoriais que coincidem razoavelmente com o fim do período em análise. Utilizando índices, a primeira coluna apresenta a produtividade da mão-de-obra nos vários setores em 1962. Na segunda, a relação capital-trabalho em 1959, e na terceira coluna, o salário médio em cada setor em 1962.

Os setores que apresentam maior índice de produtividade da mão-de-obra são: química, borracha, material de transporte, fumo, material elétrico, papel e papelão, metalurgia e mecânica. Estes setores foram responsáveis por aproximadamente 86% dos investimentos estrangeiros realizados no período 1946/62. O coeficiente de correlação ordinal, entre a ordenação dos investimentos diretos e a ordenação da produtividade, é igual a 0,72 (significativo a 0,01). Quer dizer, os setores

QUADRO VIII

PRODUTIVIDADE DO TRABALHO, CAPITAL POR TRABALHADOR E
SALÁRIO MÉDIO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - ÍNDICES

SETORES	Índice da Pro dutividade do trabalho 1962	Índice de Ca pital por tra balhador 1959	Índices do salário mé dio
Minerais não metálicos	67	67	79
Metalúrgica	109	123	113
Mecânica	105	135	137
Material elétrico e comunicação	120	116	126
Material de transporte	143	214	175
Madeira	57	69	66
Mobiliário	53	38	81
Papel e papelão	112	119	116
Borracha	206	156	105
Couros e peles	73	66	95
Química	221	219	141
Têxtil	70	71	85
Vestuário e calçados	61	30	79
Produtos alimentícios	102	114	71
Bebidas	99	134	94
Fumo	134	72	93
Editorial e gráfica	87	81	124
Diversos	92	62	89
TOTAL	100	100	100

FONTE: O índice de produtividade e capital por trabalhador fo
ram calculados a partir de Paul I. Singer, Força de
Trabalho e Emprego no Brasil, 1920/1969. (São Paulo, Edi
tora CEBRAP, 1971, pg. 83). A produtividade de 1962 é
a média de 1959 e 1965. O índice de salário médio é ba
seado em Milton da Mata, Salário e Emprego na Indústria
de Transformação, (trabalho realizado no IPEA e ainda
não publicado).

preferidos pelo capital estrangeiro apresentam maior produtividade da mão-de-obra. Como este, também, pode ter sido o padrão de investimento de toda a economia, este resultado simplesmente significaria que os investimentos externos acompanharam este padrão. Se se dispusessem, por exemplo, de uma relação investimento estrangeiro/investimento total, por setores, que apresentasse a mesma ordenação que a utilizada acima, o resultado da correlação poderia ser interpretado da seguinte maneira: nos setores onde a produtividade é maior observa-se uma maior participação do capital estrangeiro. Como não se dispõe desta iguaria empírica, as conclusões são mais pobres: a produtividade é maior "onde entra mais capital estrangeiro", o que difere de "onde a participação estrangeira é maior".

Este tipo de deficiência impõe que se estude mais detidamente o que vem a ser produtividade da mão-de-obra, e qual as características dos investimentos estrangeiros que fazem com que eles se apresentem nos setores mais produtivos.

Produtividade de um homem-ano seria a quantidade física produzida de mercadorias multiplicada pelo preço (5). Se o interesse é explicar as diferenças intersetoriais de productividade, o elemento essencial são os preços relativos, já que entre setores que produzem mercadorias diferentes as produtividades físicas não são comparáveis.

Desta maneira, o processo de determinação dos preços relativos é essencial para explicar as diferenças de produtivi

(5) A interpretação da produtividade da mão-de-obra que segue é baseada em conceitos apresentados e desenvolvidos por Paul I. Singer, Força de Trabalho e Emprego no Brasil, 1920/1969, (São Paulo: Editora CEBRAP, 1971).

dade entre os vários setores.

O mais operacional para explicar a diferença entre os preços é admitir com Kalecki que "o preço de cada mercadoria resulta da soma dos seus custos diretos de produção e de uma margem de lucro bruto, que depende do grau de monopólio imperante em cada mercado" (6).

Admitindo-se que os preços sejam determinados desta maneira, as diferenças nos preços relativos e, consequentemente, na produtividade do trabalho seriam explicadas pelas seguintes características das atividades produtivas de cada setor:

a) diferenças no custo da mão-de-obra, ou seja, nos salários. Supõe-se que seja "o nível de salários, mediante sua influência sobre o preço do produto que determina a produtividade do trabalho, e não o contrário" (7). Os salários entre os vários grupos variam mais ou menos de acordo com a qualificação da mão-de-obra; desta maneira, quanto maior as aptidões dos trabalhadores maior a produtividade. Além disto, as variáveis mais importantes na determinação do nível geral de salários seriam, o grau de liberdade sindical e a política salarial do governo. Estes últimos fatores interfeririam mesmo nas diferenças setoriais de salário.

b) diferenças no capital utilizado por trabalhador, que influi na produtividade na medida em que influi no custo de produção. Estas diferenças são um elemento a mais na expli

(6) Ver Paul I. Singer, op. cit., pg. 75.

(7) ibidem, pg. 72.

cação das diferenças intersetoriais de produtividade porque influem na formação dos custos, não propriamente devido às diferenças de produtividade física. As diferenças de produtividade física não são comparáveis quando se estuda setores diferentes, assim, é impossível, por exemplo, "comparar a produtividade física de um agricultor que produz batata com a de um comerciante que as vende, ou com a do cozinheiro que as cozinha" (8). Da mesma maneira, a produtividade física de um trabalhador que produz um metro de tecido não é comparável com a daquele que produz um parafuso.

c) diferenças nas taxas de lucro sobre o capital investido, que vai depender dos regimes de mercado. Admite-se que aumento no grau de monopólio aumenta a taxa de lucro.

Assim, a produtividade da mão-de-obra seria mais elevada nos setores onde se utiliza força de trabalho com qualificação mais alta e onde são maiores a intensidade de capital e o grau de monopólio.

As diferenças no nível de qualificação da mão-de-obra e na intensidade de capital são, por sua vez, explicáveis por diferenças tecnológicas. O progresso tecnológico e a utilização de tecnologia mais moderna impõe o uso de mão-de-obra mais qualificada e mais capital por trabalhador, já que as inovações se dão usualmente nesta direção.

Na medida em que o capital estrangeiro seja acompanhado de tecnologia mais moderna (como é admitido usualmente) é de se esperar que nos setores onde se localizou, exista maior

(8) Ibid. pg. 72.

nível de qualificação da mão-de-obra e uma utilização mais intensa de capital. O nível de qualificação da mão-de-obra pode ser medido pelo salário médio. Onde esta qualificação é maior, maior o salário médio. Ordenando, então, os setores de acordo com os valores do salário médio de 1962, e correlacionando com a ordenação dos investimentos estrangeiros, encontrou-se um coeficiente de correlação igual a 0,51 (significante a 0,05). Já a correlação dos investimentos estrangeiros com a relação capital/mão-de-obra de 1959 foi de 0,70 (significante a 0,01).

A baixa correlação com os salários médios se explica pelo desvio que houve entre entrada de capital e salário médio nos setores produtos alimentícios, têxtil, editorial e gráfica. Nos dois primeiros a entrada de capital foi alta e os salários pagos são baixos, enquanto em editorial e gráfica acontece o contrário. Como produtos alimentícios e têxtil são itens que escondem uma grande heterogeneidade e englobam empresas bem distintas os resultados não são muito significativos. Fazendo a correlação, excluindo produtos alimentícios, o coeficiente sobe para 0,65 (significante a 0,01). Em editorial e gráfica a entrada de capital estrangeiro foi pequena e os salários são altos. De qualquer maneira os resultados são fracos. Pode-se supor várias coisas, que nos setores onde o capital estrangeiro se localizou a qualificação da mão-de-obra não seria muito diferente dos outros setores; ou, o que parece mais viável, é que existem vários fatores influenciando o nível de salários, que impedem a simples suposição de que o salário médio mais alto seja devido à maior qualificação da mão-de-obra, existiriam outros fatores, que não a qualificação da mão-de-

obra, determinando este salário médio.

A correlação com a relação capital/mão-de-obra a apresentou os maiores desvios nos seguintes setores: em material elétrico, minerais não metálicos e diversos, onde a relação é baixa e a entrada de capitais é mais alta; em editorial e gráfica, com pouco investimento estrangeiro e alta relação capital/trabalho; e em bebida, onde se observa o desvio maior, tratando-se aparentemente de um setor altamente mecanizado e com pouco capital estrangeiro (9).

Quanto à influência sobre a produtividade do grau de monopólio, foram vistos no capítulo anterior alguns aspectos relacionados com a concentração, e o papel do capital estrangeiro neste processo. Os resultados parecem indicar um grau de monopólio, associado às empresas internacionais, que num estudo a nível de empresa seria elemento importante na explicação de uma maior produtividade das empresas estrangeiras. A nível setorial fica difícil introduzir o grau de monopólio para explicar a maior produtividade de um setor sobre outro. Pode-se especular com um exemplo, que talvez sirva para evidenciar a influência deste outro fator. Tomando-se dois setores, fumo e editorial e gráfica, classificados usualmente como tradicionais, observa-se alguns aspectos interessantes. O setor fumo ocupa o quarto lugar na ordenação da produtividade, já editorial e gráfica ocupa o décimo segundo e, contraditoriamente, paga salários mais altos (40%) e tem uma relação capital/mão-de-obra também mais elevada (10%). A explicação, de acordo

(9) A exclusão deste setor (bebidas) na correlação eleva o coeficiente para 0,77.

com o que se está admitindo, é que no setor fumo o grau de monopólio é bem mais elevado; além disto, a entrada de capital estrangeiro é quase quinze vezes maior. Neste exemplo, a entrada de capital estrangeiro foi associada a um alto índice de produtividade que deve ter se originado do grau de monopólio, e não da utilização de tecnologia mais intensiva em capital (10)

Esta decomposição da produtividade serviu para aprofundar um pouco as evidências de que nos setores "mais intensivos" em capital estrangeiro estaria em uso uma tecnologia mais moderna, que além de utilizar mão-de-obra mais qualificada, importaria, também, uma utilização mais intensa de capital. Restaria, ainda, considerar melhor a afirmação de que o capital estrangeiro é o portador da tecnologia mais moderna, e os problemas correlatos.

Esta tese é suficientemente conhecida, sendo utilizada tanto para críticas ao capital estrangeiro como para apologias. As críticas centralizam-se nas remessas de divisas que acompanham a introdução desta tecnologia, na dependência tecnológica crescente, no desestímulo ao desenvolvimento de tecnologia "nativa", e no desemprego que acarretaria por não se adaptar à constelação interna de fatores. As apologias garantem que é bom porque o país necessita modernizar-se, e a única saída é recorrer às empresas internacionais. Que esta modernização existiu e que o capital estrangeiro foi o grande responsável parece ser uma tese admitida pacificamente.

(10) É reconhecido o grau de monopólio no setor de fumo onde uma só empresa controla atualmente 80% da produção, e algo semelhante talvez em 1962.

Entre 1949 e 1964, a participação do setor indus
trial no PIB passou de 19,1% para 29,9%. No mesmo período, o
emprego, medido pela participação do emprego industrial no to
tal da PEA, passa de 7,86% para 8,26% (11). Correspondendo à
esta pouca absorção de mão-de-obra, houve um aumento na produ
tividade desta mão-de-obra suficientemente grande para que apa
recessem indagações sobre o tipo de tecnologia adotado, rela
ção entre os preços dos fatores, financiamento externo, etc. No
centro destas questões aparece o fato de a entrada de capital
estrangeiro ter sido bem elevada.

Deixando de lado explicações superficiais que trans
formam o sistema de preços relativos, a falta de qualificação
da mão-de-obra "nativa", etc., como a essência do problema,
existe uma explicação que vincula o desemprego à rigidez tecno
lógica. A culpa, em última análise, desta rigidez, estaria no
fato de a tecnologia ser importada, e a solução seria gerar a
tecnologia aqui dentro, comprá-la no comércio internacional
de patentes, ou adotar outras medidas que dispensassem a empre
sa internacional. Como esta solução foi descoberta há mu
ito tempo e nunca foi adotada, o que significa que sua "racionali
dade" não chegou a substituir a "racionalidade" do sistema, a
impressão que fica é que era inviável.

A solução não foi adotada (e nem está sendo), mas a
explicação do desemprego, como originado de uma rigidez tecno
lógica continua. A tendência que se observa, praticamente em
todos os países, é a utilização de tecnologia mais intensiva

(11) Cf. IPEA, A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e
Perspectiva, (IPEA, versão preliminar e mimeografada, ja
neiro, 1968).

em capital, empregando menos e aumentando a produtividade. Nada parece indiciar que as opções por tecnologia intensiva em mão-de-obra tenham sido grandes e estejam aumentando ou aparecendo (12). Além disto, "isolar" o país em busca da tecnologia nacional é um sonho, que não se realizou, concretamente, quando era mais viável, em 1946/62.

As indicações, então, são de um processo de poupança do trabalho irreversível e crescente, que, ademais, é a própria essência e objetivo do desenvolvimento. Se isto, aqui no país, gerou desemprego não parece que a solução fosse o "nacionalismo", fugindo das empresas internacionais e envolvendo-se com as incertezas de um desenvolvimento que se baseasse na empresa privada nacional. Se aparecesse no sistema a necessidade de resolver o problema do desemprego, a solução teria que ser diferente. Como as relações de produção se revelavam incapazes de se adaptar à modernização, já que isto acarretava problemas insolúveis, teria que haver alterações não na tecnologia, mas, nas relações sociais, no papel do Estado, etc., que

(12) De acordo com Mahbub ul Haq "there is a fashion these days to talk about intermediate technology, something which is supposed to be more labour-intensive and more suited to the needs of the developing countries, than the technology presently used in the developed world. But where does it exist? I found very little evidence it in the developed countries, which have no real incentive for fashioning special technology for the developing countries and which export a good deal of their technology under tied assistance. There are no great improvisations going on in the developing countries themselves and no major research institutes devoting their energies to the development of intermediate technology. The only place where I found something resembling intermediate technology was in mainland China...". Cf. Mahbub ul Haq, "Employment in the 1970's: A New Perspective", International Development Review (vol. XIII, nº 4, 1971), pg. 10.

já não se adaptavam mais ao estágio de desenvolvimento em que a tecnologia se encontrava.

A opção por uma industrialização baseada na empresa privada fez com que o processo de modernização tecnológica acarretasse este tipo de problema. Paralelamente, estimulou uma modernização apoiada essencialmente na empresa estrangeira. Isto, porque à medida que se produziam artigos "novos" ou se substituíam artigos que antes eram importados, grande parte destes produtos passaram a ser produzidos com tecnologia equivalente a de países mais desenvolvidos. Esta tecnologia era transferida dos países desenvolvidos através de importações financiadas, vínculos de empresas nacionais com empresas estrangeiras e, principalmente, através dos investimentos diretos. Através destes canais a participação estrangeira na modernização da economia foi bem acentuada.

Verificando as relações entre tecnologia e consumo, pode-se desvendar melhor porque deve ter assumido o papel central na modernização do país o capital estrangeiro.

A distribuição de renda existente, antes do processo de SI, sustentava o consumo de determinadas mercadorias que, ao serem substituídas, precisavam apresentar características semelhantes, o que implicava a adoção de tecnologia também semelhante (13). Iniciado o processo de substituição de importações, a distribuição de renda preexistente era, pelo menos, mantida. Isto porque, mantidas inalteradas todas as relações do sistema, à medida que a tecnologia intensiva em capital ia

(13) Cf. Singer, op. cit., pg. 86 e segs. Ver também C. Furtado e Antonio B. Castro, para análises semelhantes.

sendo introduzida, a absorção de mão-de-obra era insignificante, e, além disto, o aumento da produtividade superava o aumento dos salários (principalmente entre 1956 e 1961). O resultado era a criação de consumo para produtos que exigiam tecnologia intensiva em capital. Esta orientação do consumo, apoiada na distribuição de renda, era facilitada, ainda, pela propaganda (principalmente das empresas internacionais), que reforçava a criação de padrões de consumo semelhantes ao de países desenvolvidos. Desta maneira, nos bens de consumo final, era estabelecido um "feedback" entre consumo e tecnologia, tendo ao centro as empresas internacionais, as nacionais sendo obrigadas a entrar no circuito para sobreviver. Quanto aos bens de capital e intermediários, parece que a tecnologia tem um campo de opções ainda menor. Em parte porque são produtos mais recentes, inclusive nos países desenvolvidos, já tendo nascido sob o signo da modernização; por outro lado, o tipo de comportamento descrito para os bens de consumo forçava ainda mais sua sofisticação.

Desde o fato fundamental de que o sistema em que se deu a industrialização era um sistema capitalista, até este esquema (talvez didático) de relações entre tecnologia e consumo, tudo privilegiou a adoção de tecnologia moderna. Até as variáveis "menores", como o subsídio dado ao capital, que levou à distorção nos preços relativos dos fatores, as condições de financiamento, etc., facilitaram a adoção de tecnologia moderna no país. Entretanto, nada garante que o desenvolvimento do setor industrial sem a participação das empresas estrangeiras, e com domínio de empresas privadas nacionais, seria significativamente diferente, ou seja, absorveria mais mão-de-obra e,

em contrapartida, apresentaria produtividade menor. E, mais importante, nada garante que dentro de uma opção capitalista seria viável um desenvolvimento que se baseasse na empresa nacional, alienando a empresa estrangeira (14). Em suma, foi a opção pelo capitalismo que levou a este tipo de relação com o capital estrangeiro e, conseqüentemente, ao aparecimento (ou acentuação) de problemas ligados como desemprego, etc. Como as empresas internacionais tinham acesso mais fácil à tecnologia de ponta, isto fez com que fossem transformadas no elemento essencial da modernização do país, e dos problemas que esta modernização acentuou ou criou.

(14) Parece que alguns defensores desta linha colocam o modelo japonês como exemplo. Sobre as "semelhanças" com o Brasil ver Maria da Conceição Tavares, Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio: Zahar Editores, 1972, pg. 255 e segs.

BIBLIOGRAFIA

- BACHA, Edmar L. "Uma nota sobre a entrada de capitais estrangeiros e as taxas de crescimento do produto". Revista de Teoria e Pesquisa Econômica, vol. I, nº 2, 1970.
- "A entrada de capitais estrangeiros e as taxas de crescimento do produto: uma nota complementar". EPGE, Fundação Getúlio Vargas, 1971, (mimeo.).
- BACHA, Claire S. A Dependência nas Relações Internacionais, Uma Introdução à Experiência Brasileira. Tese de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas, Rio, dez., 1971 (mimeo.).
- BAER, Werner, A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- BANCO CENTRAL (FIRCE), Capitais Estrangeiros no Brasil - Legislação. Rio, dez., 1970.
- BOS, Mendricus C. e SECHI, Carlo, "A Macroeconomic Model for estimating some quantitative effects of private foreign investment in less developed countries". International Meeting of Directors of Development Research and Training Institutes, Belgrado, OECD/IBRD, agosto, 1972 (mimeo.).
- CARDOSO, F. Henrique e FALETTI, Enzo, Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

- CHEENERY, H.B., "Patterns of Industrial Growth", The American Economic Review, nº 4, set., 1960.
- CONGRESSO NACIONAL, Mensagem de nº 31 de 1972. Serviço Gráfico do Senado Federal, 1972.
- DEAN, Warren, A Industrialização de São Paulo (1880-1945). São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971.
- DESENVOLVIMENTO E CONJUNTURA, outubro, 1957
 , maio, 1961
 , junho, 1965
- FAYNZYLBER, Fernando, Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados, Rio de Janeiro, IPEA, 1971.
- GORDON, Lincoln e GROMMERS, E.L., United States Manufacturing Investment in Brazil - The Impact of Brazilian Government Policies, 1946-1960. Boston, Harvard University Press, 1962.
- HAQ, Mahbub ul, "Employment in the 1970's: A New Perspective", International Development Review, nº 4, 1971.
- HUDDLE, Donald L., "Balanço de Pagamentos e Controles de Câmbio no Brasil - Diretrizes Políticas e História, 1946/1952", Revista Brasileira de Economia, nº 1, março, 1964.
- "Essays on the Economy of Brazil: The Berkeley Group", Economic Development and Cultural Change, nº 3, abril, 1972.
- IANNI, Octavio, Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.
- IPEA, A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas, versão preliminar, janeiro, 1968, (mimeo.).
- JORNAL DO BRASIL, 2 de setembro, 1972.
- LESSA, Carlos, Quinze Anos de Política Econômica (mimeo.).
- MATA, Milton da, Emprego e Salários na Indústria de Transformação, (não publicado).

- MCKINNON, R., "Foreign Exchange Constraint in Economic Development", Economic Journal, julho, 1964.
- MEDINA, Ruben, Desnacionalização, Crime Contra Brasil?. Rio de Janeiro, Ed. Lapa, 1970.
- MORLEY, S. e SMITH, G., "On the measurement of import substitution", The American Economic Review, nº 4, set., 1970.
- "Import Substitution and Foreign Investment in Brazil", Oxford Economic Papers, nº 23, março, 1971.
- NETTO, Delfin, Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, set., 1971 (mimeo.).
- Entrevista ao Jornal "O Globo", 10/09/72.
- QUEIROZ, M. Vinhas e Martins, Luciano e Queiroz, José A Pessoa, "Os Grupos Econômicos no Brasil", Revista do Instituto de Ciências Sociais, vol. II, nº 1, 1965.
- SINGER, H.W., "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", The American Economic Review, maio, 1950.
- SINGER, Paul I., Força de Trabalho e Emprego no Brasil, 1920-1969, São Paulo, Ed. CEBRAP, 1971.
- TAVARES, M. da Conceição, Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.
- WEFFORT, Francisco, "Nota sobre a 'Teoria da Dependência': teoria de classe ou ideologia nacional", in Cardoso, Fernando Henrique et. al. Sobre Teoria e Método em Sociologia, Estudos I, CEBRAP, 1971.