

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIANA SIMÕES PETRY

**A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRA
DE 1995 A 1998: A POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA
E O CASO EMBRAER**

PORTO ALEGRE, JULHO 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIANA SIMÕES PETRY

**A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRA
DE 1995 A 1998: A POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA
E O CASO EMBRAER**

Dissertação de Mestrado
apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Relações
Internacionais da UFRGS como
requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Dra. Heloisa Conceição Machado da Silva

Porto Alegre, Julho 2006.

*À minha família,
meu porto seguro.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à minha família, cujo apoio foi o meu combustível de todas as horas: à minha mãe, pelo exemplo de força e coragem; ao meu pai, pelos conselhos inestimáveis e pelas discussões sobre o assunto; ao Ale, a quem devo todos os gráficos e tabelas do trabalho, inclusive aqueles de última hora; ao Marcos, pelas correções, sugestões e contribuições únicas de linguagem; e à Sabrina, pela paciência e pelos inúmeros finais de semana ensolarados gastos na frente de computador, e que mesmo assim nunca deixou de ficar ao meu lado.

À minha orientadora, Prof. Dra. Heloisa Conceição Machado da Silva, pela paciência, disposição e conhecimento compartilhado, características preciosas de um orientador. Aos professores do Mestrado em Relações Internacionais, em especial à Prof. Dra. Susana Soares, por saber exigir resultados quando foi preciso e por sempre ter um tempinho para ajudar os “perdidos”. À Bia, Secretária do Mestrado, pelas inúmeras gentilezas prestadas e pela compreensão nos momentos difíceis. À Vera Linhares, pela ajuda com as normas da ABNT.

Aos meus colegas do mestrado, em especial à Sílvia, à Verinha, ao Diego, e ao Juliano, pelas conversas de bar, as quais renderam boas risadas quando tudo parecia sério demais.

À minha amiga de sempre, Simone, por ter escutado inúmeras vezes como foi a política comercial de FHC, e por compreender a recusa de vários convites para a balada de sábado à noite.

RESUMO

Este trabalho é uma análise da política comercial externa de 1995 a 1998, caracterizada, entre outros fatores, pela política comercial estratégica e o caso da Embraer. São abordadas nessa análise algumas questões como a taxa de câmbio, a institucionalidade do comércio exterior do período, os financiamentos às exportações e o apoio governamental à Embraer. Para tanto, foi utilizada a teoria do comércio exterior estratégico, que defende o uso de incentivos para o desenvolvimento de determinadas indústrias nascentes nas quais o país possui interesses estratégicos. O principal argumento desse trabalho afirma que, apesar de a taxa de câmbio valorizada ter repercutido de forma negativa no desempenho do comércio exterior do país, o governo adotou outras iniciativas e esforços para estimular as exportações brasileiras, das quais podemos citar: a remontagem do sistema institucional do comércio exterior, a retomada e revitalização dos mecanismos de financiamento como o BNDES-Exim e o Proex, o apoio às micro e pequenas empresas e o apoio à EMBRAER, configurando assim uma política comercial estratégica.

Palavras - chaves: política comercial externa, exportações, subsídios, institucionalidade, financiamentos e estratégia de comércio exterior.

ABSTRACT

This work is a review about the Brazilian foreign commercial policy from 1995 to 1998, which is characterized, among other things, by a strategic commercial policy and the Embraer case. Some issues are developed through the study, such as exchange rate, institutional matters, financial credits to the exports and the government support to Embraer. The theory used here is the strategic commercial policy, which discusses the protection to some special new industries considered strategic to the country. The main argument in this work states that, although the exchange rate caused some serious harmful effects to the foreign trade results, government adopted other actions to stimulate the exports development, such as the rebuilding of the institutional system of foreign trade, the strengthened of financial credits mechanisms, support to small companies and the support to Embraer, reflecting, this way, the strategic commercial policy.

Key – words: foreign commercial policy, exports, subsidies, institutional system, financial credits, strategic commercial policy.

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
1 INTRODUÇÃO.....	9
2 CONDICIONANTES INTERNOS E EXTERNOS.....	13
2.1 Antecedentes.....	13
2.1.1 O Plano Real.....	23
2.1.1.1 <i>Os Efeitos Iniciais do Plano Real na Economia.....</i>	<i>25</i>
2.2 A Influência do Plano Real no Comércio Exterior.....	28
2.2.1 A Âncora Cambial do Plano Real.....	29
2.3 A Liberalização Comercial: Fatores Domésticos e Pressão Externa.....	35
2.4 O Projeto da Área de Livre Comércio das Américas.....	42
2.4.1 A Posição do Governo Cardoso Face à ALCA.....	44
2.5 A Ênfase no Multilateralismo.....	46
2.6 As Três Tendências do Governo Cardoso.....	48
2.7 Conclusões Parciais.....	50
3 A INSTITUCIONALIDADE E OS FINANCIAMENTOS ÀS EXPORTAÇÕES.....	53
3.1 A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior.....	55
3.1.1 De MICT a MDIC.....	58
3.1.2 A Camex.....	60
3.1.3 A APEX e o Incentivo às Pequenas e Micro Empresas.....	61
3.1.4 Demais Órgãos Envolvidos na Política Comercial.....	62
3.1.5 Avaliação Sobre o Quadro Institucional.....	63
3.2 Sistemas de Financiamento às Exportações e Seguros de Crédito.....	65
3.2.1 Antecedentes.....	65
3.2.2 A Remontagem dos Financiamentos às Exportações.....	66
3.2.2.1 <i>Programas Públicos de Financiamento.....</i>	<i>66</i>
3.2.2.2 <i>Programas Privados de Financiamento.....</i>	<i>74</i>
3.2.3 Seguro de Crédito e Mecanismos de Garantia às Exportações.....	77
3.2.3.1 <i>Seguro de Crédito às Exportações.....</i>	<i>77</i>
3.2.3.2 <i>Fundo de Garantia de Promoção da Competitividade (FGPC).....</i>	<i>79</i>
3.2.4 Algumas Considerações Sobre a Oferta de Financiamentos.....	80
3.3 Conclusões Parciais.....	84
4 A POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA E A EMBRAER.....	86
4.1 O Incentivo às Exportações: Grandes Empresas e Produtos de Alta Tecnologia.....	86
4.2 A Política Comercial Estratégica de Cardoso.....	91
4.3 A Indústria Aeronáutica e o Mercado Mundial.....	94
4.3.1 A Indústria Aeronáutica Brasileira.....	96
4.3.2 A EMBRAER.....	97

4.3.2.1 <i>Origens</i>	97
4.3.2.2 <i>A Privatização</i>	100
4.3.2.3 <i>As Alianças Estratégicas e o Projeto ERJ-145</i>	105
4.3.3 O Contencioso.....	108
4.4 Conclusões Parciais	115
5 CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS.....	117
APÊNDICES.....	123
ANEXOS.....	129

1 INTRODUÇÃO

O comércio exterior sempre teve um papel relevante na história do desenvolvimento econômico e industrial do Brasil. O Modelo Substitutivo de Importações, que teve seu auge de 1945 a 1960, fora concebido e implementado com o objetivo de promover o desenvolvimento de um parque industrial brasileiro. Baseado em um processo seletivo de controle de importações através de barreiras tarifárias, esse modelo permaneceu atuante de uma forma geral até final dos anos 80. Já a partir de 1961, a necessidade de se aumentar o volume das exportações para dar continuidade ao processo de desenvolvimento do país passou a fazer parte do planejamento dos formuladores da política comercial brasileira. Uma vez denunciada a desvantagem dos países em desenvolvimento no comércio internacional por exportarem apenas produtos primários e *commodities* e importarem manufaturados dos países desenvolvidos (ou seja, a deterioração dos termos de troca), as políticas de comércio exterior deram atenção especial ao incentivo às exportações de produtos manufaturados, o que Silva (2004) convencionou chamar de Modelo Substitutivo de Exportações.

Essas duas tendências prolongaram-se até o final da década de 1980, e o Brasil, apesar da crise da dívida externa e da falta de investimentos, conseguiu cumprir seus compromissos em moeda estrangeira em parte pelos saldos sempre positivos da balança comercial. Entretanto, com a abertura comercial iniciada em 1990 pelo governo Collor de Melo, o perfil do comércio exterior brasileiro mudou. Com as importações liberadas, milhares de produtos estrangeiros invadiram o mercado nacional, causando impactos negativos em muitas empresas brasileiras. As exportações, por sua vez, não reagiram, pois as empresas não estavam preparadas para encarar o desafio exportador, e também porque o governo Collor desmontou boa parte das instituições e dos instrumentos que davam incentivo para as empresas exportarem. Um exemplo disso foi o desaparecimento da Cacex, uma mega-agência que formulava, decidia e executava as normas e diretrizes da política de comércio exterior até o final dos anos 80. Outro exemplo foi o pequeno volume de financiamentos realizados pelo BNDES até meados da década de 90 destinados às exportações¹.

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do país, a situação do comércio exterior não havia mudado muito. Entretanto, com o plano de estabilização econômica implantado pelo próprio presidente enquanto Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco em 1994, que tinha como objetivo principal combater a inflação, e que presumia uma valorização da

¹ Dados e maiores detalhes sobre esses números serão apresentados e discutidos ao longo do trabalho.

moeda através de uma ancoragem cambial, as exportações brasileiras passaram a dar claros sinais de desgaste e a balança comercial reverteu os superávits em constantes déficits.

Com base no argumento de que a valorização cambial teria servido como um desestímulo às exportações, várias críticas foram feitas ao governo Fernando Henrique no sentido do comércio exterior ter sido negligenciado nos anos de 1995 a 1998. Na verdade, a análise da política de comércio exterior de um período necessita de uma abordagem muito mais ampla e não pode ser considerada satisfatória apenas com a questão cambial. As negociações comerciais nas quais o país estava engajado naquele momento, o perfil da institucionalidade do comércio exterior, o comportamento das exportações e importações mediante fatores de política interna, os principais parceiros comerciais do Brasil e os mecanismos de financiamento e seguro de crédito públicos e privados oferecidos às empresas exportadoras também são fatores determinantes e influentes na análise da política comercial de um país.

O tema principal deste estudo é a análise da política de comércio exterior do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, levando em conta alguns aspectos da economia interna do país que influenciaram de forma direta ou indireta o desempenho exportador das empresas e o volume de importações. Além disso, serão abordadas e discutidas as principais políticas públicas de apoio às exportações, dando ênfase particularmente à questão dos programas de crédito e financiamento e ao aspecto da institucionalidade do período. Será caracterizada também, dentro da política de comércio exterior, a política comercial estratégica, através do apoio governamental à empresa Embraer.

O caso da empresa Embraer foi escolhido para este estudo por se tratar de uma grande empresa exportadora nacional com um produto de alta tecnologia e alto valor agregado. Na literatura da economia política, muito tem se falado sobre empresas transnacionais com instalações nos países em desenvolvimento, com os problemas e os benefícios que essas indústrias trazem para a economia desses países. Entretanto, o caso Embraer figura como sendo um dos mais relevantes dos últimos tempos, pois trata-se de uma empresa de matriz brasileira que teve apoio governamental para consolidar-se no mercado internacional de aeronaves civis.

Dessa forma, o que se propõe aqui é uma revisão da política de comércio exterior de Cardoso para além da questão econômica interna, avaliando as principais iniciativas de políticas públicas adotadas nesse governo e os resultados delas obtidos.

Para tanto, será utilizada a teoria do comércio exterior estratégico (ou também chamada de política comercial estratégica), desenvolvida por autores como Gilpin (2004) e Baumann (1996). Essa teoria é reconhecida pelos autores como uma prática comum entre os países, onde é oferecido apoio governamental a determinadas indústrias por serem identificadas como estratégicas para o país. O conceito “estratégico” aqui assume uma abordagem consideravelmente ampla, e pode significar importância em aspectos de segurança nacional (como é o caso da indústria armamentista dos Estados Unidos), importância na disseminação tecnológica (fabricação de produtos intensivos em tecnologia), ou ainda por influenciar o desempenho do comércio exterior do país (com produtos de alto valor agregado). De fato, o comércio exterior estratégico existe quando há interesse do governo em desenvolver determinada indústria no país motivado por um objetivo estratégico.

Este trabalho tem o desenvolvimento do seu tema dividido em três capítulos. O primeiro discutirá as questões da economia interna do país, mais especificamente a questão da valorização cambial e as taxas de juros no desempenho das exportações, a liberalização comercial e pressão externa, a vulnerabilidade financeira e comercial do país e seus principais parceiros comerciais, o projeto da Alca e a postura do governo nas negociações e a ênfase do governo no multilateralismo comercial. Algumas das questões abordadas no trabalho, embora não façam parte de forma direta da política comercial, são consideradas importantes para uma melhor compreensão do contexto em que eram conduzidos o planejamento e execução das diretrizes do comércio exterior, como é o caso da vulnerabilidade financeira e comercial. O objetivo do capítulo um é, dessa forma, contextualizar o período levando em consideração aspectos internos e externos que condicionarão a formulação e condução da política comercial.

O capítulo dois abordará de forma detalhada a questão da institucionalidade e os instrumentos financeiros de apoio às exportações. Será discutida a criação da Camex, suas funções e atribuições, assim como os principais órgãos e secretarias que compõe a carteira. Serão apontados também alguns programas de incentivo às exportações, como é o caso do PEE, seus objetivos e resultados. Por fim, é feita uma análise detalhada dos instrumentos de financiamento e de seguro de crédito disponíveis às empresas exportadoras e seu desempenho ao longo do período. Como os instrumentos públicos são mais relevantes para o tema desse trabalho, uma ênfase maior é dada ao BNDES-Exim e ao Proex, embora sejam analisados também os mecanismos de crédito privados como o ACC e o ACE. Ainda com relação aos financiamentos do BNDES e ao Proex, esse capítulo apresenta também os números e estatísticas desses mecanismos destinados à Embraer.

O terceiro e último capítulo caracteriza a presença do comércio exterior estratégico no governo Cardoso. Essa teoria é desenvolvida à luz dos conceitos de Gilpin e Baumann, pois os dois autores oferecem uma abordagem clara e suficientemente precisa para o caso estudado nesse trabalho. Para completar a análise da política comercial estratégica, é fundamental conhecer alguns detalhes da história da própria Embraer. Desde a criação da empresa como estatal em 1969, passando pela privatização em 1994, e depois conquistando um lugar de destaque entre as quatro maiores produtoras mundiais de aeronaves civis, a Embraer sempre teve um significado estratégico para o governo brasileiro. Para concluir o capítulo, também foi feita uma breve descrição do contencioso da Embraer com a Bombardier na Organização Mundial de Comércio, pois a disputa envolveu diretamente os financiamentos de ambos os governos à indústria aeronáutica e obrigou os dois países a rever e a adaptar estes mecanismos às normas da OMC.

2 CONDICIONANTES INTERNOS E EXTERNOS

O estudo da política comercial externa do Brasil nos anos 90 é um dos temas de maior polêmica nos meios acadêmicos que abrangem questões como protecionismo, livre mercado, empresas transnacionais e comércio exterior. Isso porque os anos 90 representaram o período de transição de modelos de desenvolvimento no Brasil: o final do desenvolvimentismo, a era Collor de fortes tendências neoliberais e os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, que até um certo nível seguiu tendências neoliberais mas também teve iniciativas de reação e retomada de uma inserção mais ativa e efetiva do país no mercado internacional.

Para compreender a política comercial externa desse período, é necessário analisar alguns aspectos que permeiam esse tema e que de alguma forma vão influenciar os resultados do comércio exterior brasileiro. Questões como a implantação do Plano Real, a ancoragem cambial praticada até início de 1999, o peso do comércio exterior na economia brasileira, os principais parceiros comerciais do Brasil, entre outros, serão abordados nesse capítulo para esclarecer em que contexto, tanto interno como externo, era conduzida a política comercial brasileira. Além disso, serão discutidos também a atuação do país na condução das negociações da Alca, a aproximação do governo ao empresariado brasileiro e outros aspectos relacionados a condução da política comercial externa desse período.

2.1. Antecedentes

Ao final da década de oitenta, os países da América Latina enfrentavam uma difícil situação econômica e financeira. As duas crises do petróleo, entre outubro de 1973 e dezembro de 1974 e entre 1981 e começo de 1983, e a crise do México em 1982 agravaram ainda mais o problema da dívida externa desses países, que se revelava quase impagável devido aos altos juros internacionais. No Brasil, a falta de investimentos tanto estrangeiros quanto do capital nacional levava a uma estagnação econômica sem precedentes, enquanto o índice inflacionário alcançava a taxa de 87% ao mês.² Essa situação afetava seriamente a capacidade do país de cumprir com as obrigações do pagamento da dívida externa, pois a falta de crescimento econômico e a falta de investimentos estrangeiros tornavam difícil para o país gerar divisas para o pagamento dos juros. Nessa época, os

² Fonte: IPCA, % a.m., IPEA, www.ipeadata.gov.br

Estados Unidos, que eram o maior credor do Brasil, viam seus interesses prejudicados com essa crise que abalava a economia dos países da América Latina e piorava ainda mais sua economia interna, que lidava com um déficit comercial com a Europa e o Japão de US\$ 170 bilhões em 1986, e sua própria dívida externa, que já chegava a aproximadamente US\$ 263 bilhões. A saída para os EUA seria, portanto, aumentar suas exportações para a América Latina, que detinha um mercado consumidor ainda muito pouco explorado, e fazer honrar os pagamentos de dívidas pelos países devedores, o que significava promover a abertura comercial desses países e administrar a grave crise econômica da região.

Dessa forma, em março de 1989, o então secretário do Tesouro dos Estados Unidos Nicholas Brady apresentou um plano (que ficou conhecido como “Plano Brady”) com o objetivo de reduzir o valor da dívida externa dos países da América Latina, o que seria alcançado mediante a diminuição do principal ou das taxas de juros, a extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com taxas de juros flutuantes por títulos com taxas fixas. Entretanto, como o próprio Brady colocou, esse esquema só seria assegurado aos países que se submetessem a algumas condições estabelecidas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Tais condições se traduziram num conjunto de medidas apresentadas pelo governo americano numa conferência realizada por meio do *Institute for International Economics* da qual participaram Brasil, Argentina, Chile, México, Venezuela, Peru, Colômbia e Bolívia. A conferência tinha como objetivo estabelecer medidas que ajudassem a América Latina a superar a crise econômica, visando basicamente a não intervenção do estado na economia, a estabilização monetária e o restabelecimento das leis de mercado. As medidas propostas, de caráter claramente neoliberal, resumiam-se em: a) disciplina fiscal; b) mudança nas prioridades do gasto público; c) reforma tributária; d) taxas de juros positivas; e) taxas de câmbio de acordo com as leis de mercado; f) liberalização do comércio; g) fim das restrições aos investimentos estrangeiros; h) privatização das empresas estatais; i) desregulamentação das atividades econômicas; j) garantia dos direitos de propriedade (BANDEIRA, 2003, p. 476).

Pelo fato de haver consenso entre o congresso, instituições financeiras e agências econômicas norte-americanas de que essas medidas eram o melhor caminho a ser seguido pela América Latina, passaram a ser chamadas de “Consenso de Washington”. A adoção do receituário tornou-se condição imperiosa para qualquer negociação de dívida externa e de recursos financeiros com as agências financeiras internacionais. Como salienta Moniz Bandeira (2004, p. 51), o próprio Joseph Stiglitz, ex-diretor do Banco Mundial e prêmio Nobel de Economia de 2001, reconhece que

essas medidas tornaram-se condições impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial em troca de assistência financeira, oprimindo a soberania dos países latino-americanos. Com o agravamento da crise da dívida externa nesse momento, esses países não tiveram alternativa senão seguir essas condições e sujeitar suas respectivas políticas econômicas e decisões de investimento à fiscalização internacional, a fim de receber financiamento. Com relação à liberalização unilateral da economia, os Estados Unidos atendiam principalmente às pressões dos exportadores norte-americanos, que ansiavam em transformar seu déficit em superávit com essa região, enquanto que as demais medidas beneficiavam principalmente os interesses do setor bancário. Diante de tais regras, certamente que o desenvolvimento e crescimento saudável da América Latina ficava comprometido. De acordo com Moniz Bandeira (2004, p. 52)

Conquanto o equilíbrio orçamentário se tornasse indispensável ao combate à inflação, o exercício da responsabilidade fiscal exigido foi em nível tão baixo de receitas e despesas, que impossibilitava o Estado de incentivar o desenvolvimento econômico, promover justiça social e manter seu aparelho de defesa contra ameaças externas. E a redução do Estado, o Estado-mínimo, significava, em meio ao processo de globalização, a redução da própria soberania nacional dos países da América Latina (também de outros continentes), com a entrega de todo poder econômico às corporações transnacionais, a maioria das quais norte-americanas, que se assenhoreavam das empresas estatais, postas à venda pelos governos, sob o signo da privatização.

Ainda em 1990, recém eleito Presidente da República, Fernando Collor de Mello assume o cargo colocando em prática algumas das medidas do receituário de Washington de forma pouco calculada. Collor inicia seu mandato com um novo programa antiinflacionário, o Plano Collor I, que, entre outras medidas, congelou por dezoito meses 80% dos depósitos bancários, congelou preços e salários, criou o imposto sobre operações financeiras (IOF), eliminou vários tipos de incentivos fiscais (às importações, exportações, agricultura, indústria de computadores, etc.), liberou o câmbio, fez a abertura da economia para as importações e iniciou o processo de privatização de estatais (BAER, 2003, p. 201). No plano interno, os impactos causados pelas medidas de Collor afetaram de forma drástica a economia do país, gerando uma recessão econômica devido à redução do estoque de ativos líquidos. Houve alguns sinais de melhora, como por exemplo, a queda temporária da inflação para uma taxa mensal de um dígito e a redução do déficit primário do PIB para um superávit de 1,2% em 1990. Entretanto, esses resultados deveram-se a medidas artificiais e provisórias, como a criação do IOF, a suspensão do serviço da dívida e o atraso no pagamento do governo aos fornecedores, e não tiveram condições de serem sustentados por muito tempo. Logo depois de ter

registrado alguns meses de queda, a inflação voltou a subir em junho e continuou com essa tendência até o final de 1990 (março: 82,39%; abril: 15,52%; maio: 7,59%; junho: 11,75%; julho: 12,92%; agosto: 12,88%; setembro: 14,41%; outubro: 14,36%; novembro: 16,81% e dezembro: 18,44%)³. Com relação aos preços e salários, também falhou a tentativa de congelamento do governo. Depois de ter congelado os preços por 45 dias, um ajuste percentual seria aplicado de acordo com a taxa esperada de inflação, e da mesma forma outro percentual seria determinado para os aumentos dos salários. Como os índices de inflação ultrapassaram as expectativas do governo, e os preços tiveram aumentos reais substanciais, o esquema para os salários teve de ser abandonado e os ajustes ficaram por conta de negociações entre empregadores e empregados (BAER, 2003, p. 203).

No início de 1991, uma nova tentativa de controle da inflação foi feita em 1º de fevereiro com o Plano Collor II. O objetivo do governo era eliminar a “memória inflacionária”, fazendo com que a cultura inflacionária que existia no país não influenciasse na formação dos preços. Além disso, para administrar melhor os fluxos de caixa e conter as despesas de empresas estatais, estabeleceu-se que estas deveriam diminuir seus gastos em 10% até o final do ano, e estabeleceu-se o bloqueio de 100% do orçamento dos Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho e Bem-Estar Social, e a liberação de fundos para esses ministérios deveria passar pela aprovação do Ministério da Fazenda.

Em maio do mesmo ano, a então Ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello é substituída por Marcílio Marques Moreira, que assume o ministério garantindo a continuidade da abertura da economia e dos processos de privatizações, além de afirmar ser contra qualquer medida interna de caráter mais brusco. As primeiras metas da nova equipe econômica seriam controlar o fluxo de caixa, descongelar os preços e preparar a economia para liberar os ativos ainda bloqueados. Mas já em setembro de 91, o excesso de liquidez provocado pela liberação desses ativos fez com que as taxas de juros fossem negativas, e na falta de medidas antiinflacionárias mais eficazes, a inflação volta a disparar de 15,63% em setembro para 25,21% em novembro.⁴ No final de 91, foi lançado um novo programa antiinflação com bases no fortalecimento das finanças públicas, forte restrição ao crédito e taxa de câmbio que mantivesse o valor real do cruzeiro. Entretanto, o Congresso Nacional não aprovou boa parte dessas medidas, e o cenário econômico, de forma geral, deteriorou-se. As finanças públicas tornaram-se cada vez mais frágeis, a inflação não cedeu, ficando em torno de 25% a.m., e a economia do país não dava sinais de crescimento. Além disso, instalou-se uma crise política

³ Fonte: IPCA % a.m., IPEA, www.ipeadata.gov.br, acesso em 05/07/2005.

⁴ Fonte: Idem.

em Brasília a partir de denúncias de corrupção envolvendo o presidente, que por fim levou ao seu *impeachment*.

Já no plano externo, as conseqüências foram igualmente desastrosas e, de certa forma, irremediáveis. O objetivo do presidente era mudança, “uma inserção competitiva do Brasil na economia mundial” e trazer para o país as tecnologias das quais os países do primeiro mundo desfrutavam. E assim como no plano interno, as decisões de política externa também foram tomadas de forma pouco calculada e com certa imprudência.

As tentativas de controle da inflação do Plano Collor I não foram bem recebidas pela comunidade financeira internacional, que não viu com bons olhos a recessão que assolou o país naquele momento. Da mesma forma, a tentativa de renegociação da dívida externa visando descontos maiores fracassou, e Collor viu-se obrigado a aceitar as condições impostas pelo FMI, o que significou uma aproximação ainda maior das medidas aconselhadas pelo Consenso de Washington. Segundo Nogueira Batista (1993), as metas da política macro-econômica passaram a ser ditadas pelos próprios credores da dívida externa, ao invés de serem elaboradas a partir dos objetivos econômicos do país e de sua capacidade real de pagamento, tanto em termos cambiais quanto fiscais.

Na ânsia de modernizar o país e ver resultados imediatos, Collor promoveu a abertura da economia eliminando instantaneamente as barreiras não-tarifárias e acelerando a redução das barreiras tarifárias, ignorando as conseqüências diretas que tais medidas acarretariam para o país. Sem qualquer tentativa de buscar uma abertura também para os produtos brasileiros no exterior e nem de fazer uso de mecanismos de salvaguardas contra práticas desleais de comércio, Collor fez, em menos de um ano, o que os países desenvolvidos levaram mais de quatro décadas para concluir em diversas rodadas de negociações no GATT e com indispensável reciprocidade dos outros países (NOGUEIRA, 1993).

Com relação ao projeto de integração assinado por José Sarney e Raul Alfonsín em 1986, o MERCOSUL, este buscava espelhar-se na experiência da CEE em formar um mercado comum primeiramente entre Brasil e Argentina e depois incorporaria Paraguai e Uruguai, estabelecendo políticas setoriais comuns e seleção dos setores para a redução progressiva das barreiras tarifárias e não tarifárias e compreendia uma aproximação estratégica entre Brasil e Argentina, visando o desenvolvimento de ambos os países com base na complementaridade de suas economias. Entretanto, também foi modificado e transformado por Collor e pelo então presidente da Argentina,

Carlos Menem. A Argentina, nessa mesma época, também passava por transformações de caráter neoliberal promovidas por Menem e ancoradas na cartilha do Consenso de Washington. Menem, que foi ainda mais longe em suas reformas, não só adotou o mesmo conjunto de medidas neoliberais de forma imprudente e desmedida, como também conduziu sua política exterior baseada nos princípios do “realismo periférico”⁵ e alinou seu país incondicionalmente aos Estados Unidos. Assim, os dois países seguiram a mesma tendência de implantação das medidas do Consenso de Washington, apesar de algumas diferenças na condução da política exterior e do fato de o Brasil não ter aderido às medidas com a mesma intensidade da Argentina. Nesse contexto, Collor e Menem decidiram antecipar as datas e prazos acordados em 1988 por Alfonsín e Sarney, e transferiram de 1999 para dezembro de 1994, o prazo para eliminar todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias e constituir um mercado comum⁶ entre Brasil e Argentina. As características de uma integração gradual e equilibrada, assim como o caráter estratégico e voltado para o desenvolvimento dos países foram subitamente abandonados, transformando o processo de integração num simples acordo de comércio que visava à aceleração da liberalização comercial e que mais tarde incluiu ainda o Paraguai e o Uruguai. Ainda mais preocupante foi a elaboração da Tarifa Externa Comum (TEC), que ao invés de ser pautada em harmonia com as necessidades da maior economia do bloco, partiu dos padrões e objetivos dos países menores (NOGUEIRA, 1993).

Além da preocupação em “modernizar” o país por meio da abertura econômica, Fernando Collor também concentrou suas atenções na aproximação entre Brasil e Estados Unidos. Mais do que isso, considerou o estreitamento do relacionamento entre os dois países como garantia de um melhor desempenho do Brasil na política internacional. Segundo Nogueira Batista (1993), o ex-presidente superestimou a potência norte-americana ao considerá-la como o único pólo econômico dominante no mundo, ignorando os sérios problemas econômicos e sociais que enfrentavam os Estados Unidos depois da Guerra Fria. Dessa forma, a política exterior do Brasil voltou-se quase por completo ao eixo Brasil – Estados Unidos, com esperança de desfrutar dos americanos um tratamento especial em troca dessa preferência. Essa tendência torna-se claramente perceptível no desempenho do Brasil durante a Rodada Uruguai do GATT. Segundo o mesmo autor, a

⁵ Terminologia criada pelo politólogo argentino Carlos Escudé, que defendia um alinhamento automático e incondicional aos Estados Unidos, sob a justificativa de que, sendo a Argentina um país dependente, periférico, empobrecido e endividado, e estrategicamente pouco relevante para as grandes potências, ela deveria reduzir ao mínimo as confrontações em sua política exterior. Mais tarde, seguindo a mesma esteira ideológica, o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Guido de Tella expressa o desejo de seu país de não apenas estar alinhado aos EUA, mas desejosos de um “amor carnal” com aquele país.

⁶ Para identificar os vários níveis de um processo de integração, ver Apêndice 1.

representação brasileira limitou-se a atuar como “meros coadjuvantes da delegação norte-americana”, atendendo as principais reivindicações deste país sem considerar os efeitos dessas concessões para o Brasil. Um exemplo disso foi o apoio dado aos Estados Unidos na controvérsia com a União Européia (na época, ainda Comunidade Econômica Européia, CEE) acerca dos produtos agrícolas temperados, assunto que pouco significava ao nosso país, e que dificultou o relacionamento com os principais países da então CEE, o principal importador do Brasil.

Ainda na tentativa de dissolver todas as tensões entre Brasil e Estados Unidos, Collor liberou antecipadamente (de 29 de outubro de 1990 para janeiro de 1991) a importação dos aparelhos de informática, que ainda tinham uma reserva de mercado⁷, e comprometeu-se a aprovar uma lei de patentes e proteção à propriedade intelectual, que abrangeria várias áreas além da químico-farmacêutica. No campo da pesquisa nuclear, Collor assinou o acordo Quadripartite com a Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC) e com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e aderiu ao Tratado de Tlatelolco, com a retirada das ressalvas sobre as explosões atômicas para fins pacíficos.

Foi também no governo Collor que as propostas de formação de uma área de livre comércio para as Américas ganharam força. Em visita a Washington em junho de 1991, mediante iniciativa do presidente Bush para a conformação da ALCA, Collor, aconselhado pelo Itamaraty, acerta em firmar o acordo 4 + 1, onde o Brasil só negociaria a questão da ALCA juntamente com seus parceiros do Mercosul. Para autores como Nogueira Batista (1993) e Moniz Bandeira (2004, p. 63), essa estratégia é uma demonstração da atuação do Itamaraty que tentou compensar e minimizar alguns dos efeitos do governo Collor.

Em sua avaliação sobre a política exterior de Fernando Collor de Mello, Nogueira Batista (1993) aponta o retrocesso do país durante sua administração:

⁷ O Brasil tinha uma única empresa que criava e desenvolvia tecnologia de sistemas de informação, a Cobra (fundada em 1974). A empresa chegou a desenvolver alguns modelos de computadores, mas o software criado pela Cobra, o SOX, era incompatível com os softwares (Microsoft) e os PCs (personal computers, com chips da Intel) que dominavam o mercado internacional. Ao final de 1986, a situação interna da Cobra já se deteriorava, pois além da incompatibilidade do SOX com computadores da Intel, a recessão econômica do país e a hiperinflação afetavam os salários da mão de obra qualificada, gerando alta rotatividade de pessoal, além da saída dos acionistas privados (mais tarde trilham o próprio caminho, como a Itautec). Na época da extinção da reserva de mercado da informática promovida por Collor, boa parte das empresas brasileiras que operavam com micro-computadores já usavam o software da Microsoft. Depois de empregar 80 pessoas e US\$ 20 milhões no desenvolvimento de um software, a Cobra não tinha mercado interno, não conseguia exportar e não tinha perspectivas de alianças estratégicas com outras empresas. Para mais detalhes sobre o assunto, ver Gustavo Soares “A Política dos Artefatos na Lei da Informática: o caso SOX”.

Dessas percepções inadequadas decorreriam uma superestimação pouco objetiva da capacidade e da disposição de cooperação por parte dos outros países e das agências internacionais de crédito sob seu controle e, ao mesmo tempo, uma subestimação exagerada do poder de barganha brasileiro; decorreriam não só a política exterior do governo Collor mas a sua própria concepção do que deveria ser o desenvolvimento nacional. A partir dessa visão menor a respeito do Brasil, e portanto da forma pela qual devemos nos inserir no mundo, resulta inevitavelmente a transformação de um conceito aceitável, o da interdependência, num conceito inaceitável, o da dependência.

Na segunda metade do ano de 1992 o desempenho da economia brasileira continuava fraco e os resultados da política externa de Collor, como visto, eram desanimadores. Somado a esses fatores, denúncias de corrupção relacionadas ao presidente levaram a uma crise política que culminaria com o *impeachment* e o fim do governo Collor de Mello.

Em outubro de 1992, Itamar Franco assume a presidência em meio a um clima de incerteza a apreensão, não apenas pelo processo desgastante e tenso do *impeachment*, mas também pelo complexo contexto político e econômico no qual o país se encontrava. As medidas políticas e econômicas adotadas por Collor que direcionavam o país para uma reconfiguração de acordo com os princípios neoliberais, e a forma brusca e inconseqüente com que tais medidas foram implementadas rompe definitivamente com o modelo desenvolvimentista, que perdurou até meados da década de 80, e deixa o país sem rumo ou perspectiva de projeto nacional.

A primeira fase do governo de Itamar Franco corresponde à presidência interina, que inicia em 02 de outubro de 1992 com o afastamento de Collor para julgamento do processo de *impeachment* e se estende até a posse definitiva em 29 de dezembro de 1992. Esse período foi marcado por disputas políticas entre duas tendências: de um lado, os que desejavam a continuidade das reformas iniciadas por Collor e que temiam a resistência de Itamar quanto a isso⁸; do outro, os que apoiavam Itamar por reconhecerem nele “tendências nacionalistas” e que avaliaram criticamente as reformas neoliberais. Além disso, havia uma grande incerteza quanto ao desfecho do processo de *impeachment*, que precisava ser aprovado ainda pelo Senado Federal (CANANI, 2004, p. 57).

Com relação à economia, o país continuava em situação bastante precária, e o combate à inflação parecia ser o tema mais urgente naquele momento. Dados do IPEA mostram que a inflação chegou a atingir 27,37% a.m. em 1992, trabalhadores continuavam a ser demitidos (a taxa de

⁸ Como analisa Canani (p. 47, 2004), desde a época da campanha eleitoral, Itamar se sentia isolado nas tomadas de decisões de Collor, possivelmente por oferecer resistência ao projeto “modernizador” para o país. Já no governo, Itamar fez várias declarações contrárias as do presidente. Na verdade, a escolha de Itamar para compor a chapa nas eleições de 1989 aconteceu porque o PRN precisava de um nome mais tradicional para garantir uma certa respeitabilidade à legenda.

desemprego oscilava em torno de 9% a.m.) e não se chegava a um acordo de como promover um ajuste fiscal. Com a liberalização comercial do período Collor, muitas empresas faliram: de acordo com dados do SERASA, em torno de 3.300 empresas foram à falência (CANANI, 2004, p. 59).

A dificuldade em reduzir a taxa de inflação deu-se em parte pela relutância do presidente em aceitar a prevalência deste tema sobre o crescimento econômico. Itamar acreditava que o combate à miséria e a retomada do crescimento econômico eram temas prioritários, o que incluiria diminuição das taxas de juros, investimentos públicos em áreas estratégicas e incentivos à agricultura. Ainda, Itamar procurou limitar e adiar ao máximo os processos de privatizações em curso que foram iniciados no governo Collor. (CANANI, 2004, p. 59)

A falta de resultados concretos na economia, a resistência do presidente em aceitar medidas de combate à inflação, a falta de um plano de projeto nacional e a cautela do presidente para não causar alvoroços na comunidade financeira internacional (cujas atenções se voltavam para o Brasil naquele momento, desde o pedido de *impeachment*) fez com que Itamar passasse uma imagem de falta de liderança e de iniciativas para a população brasileira.

Na verdade, no contexto da política externa do país, essa falta de liderança e iniciativas eram reflexos da dificuldade que o governo enfrentava em lidar com as conseqüências das reformas de Collor, da necessidade de mostrar à comunidade internacional que não haveria sobressaltos no novo governo e do desafio de dar continuidade ao processo de “modernização” do país desvinculando o significado do termo àquele usado por Fernando Collor de Mello (CANANI, 2004, p. 50).

Essa cautela na definição das novas diretrizes políticas é percebida, sobretudo, nos discursos do próprio presidente e do então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso. Em discurso proferido para a Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, Itamar reafirma a continuidade da abertura comercial e a desregulamentação financeira, e espera que “esses esforços encontrem resposta positiva em nossos parceiros, em especial os EUA” (MRE, 1992, p. 111). Ainda neste mesmo discurso, Itamar garante a continuidade dos processos de privatização, mas tendo como base “diretrizes seguras e amplamente conhecidas”. De fato, em dezembro de 1992, Itamar cria uma medida provisória que muda as regras dos processos de privatização, garantindo mais autonomia do presidente para interferir no processo quando necessário. Já Fernando Henrique, na cerimônia de posse do Secretário-Geral do Itamaraty, Luis Felipe Lampreia, vai ainda mais longe e, além de reafirmar uma gradual retração do Estado na economia, aponta para o que seria “uma postura mais

ativa do país nas negociações internacionais”, evidenciando os primeiros traços da política externa que seria implementada mais efetivamente com o chanceler que sucederia Fernando Henrique Cardoso, Celso Amorim (CANANI, 2004, p.52).

A cautela necessária nos pronunciamentos e nas atitudes do governo, contudo, não inibiu as iniciativas para reposicionar o Brasil no cenário mundial com um novo rumo. O próprio Fernando Henrique, enquanto chanceler, rejeitava os rótulos de “terceiro-mundo” que eram feitos ao governo Itamar por suas tentativas de buscar posições mais favoráveis aos interesses nacionais. Apesar de o tempo de permanência de Fernando Henrique como Ministro das Relações Exteriores ter sido relativamente curto (02 de outubro de 1992 a 21 de maio de 1993), o chanceler reconhece e reafirma as posições ideológicas do governo Itamar no sentido de dar continuidade no processo de “modernização” do país, mas dando um novo conceito ao termo, e resgatar uma posição mais ativa na política internacional em prol dos interesses do país.

Logo que assumiu a pasta, Fernando Henrique solicita à Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico do Itamaraty a organização de uma série de seminários e conferências com membros da própria casa e da sociedade em geral, com o propósito de definir as novas diretrizes da política externa. O resultado destes estudos foi o livro “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, de circulação restrita, e que apresenta as posições dos membros da sociedade civil convidados e as conclusões de diplomatas encarregados de redigir o texto. Além de reconhecer a dificuldade de definir e implementar um projeto nacional completo, ocasionada pela complexidade do momento político em que o Brasil vivia, o documento faz análises sobre o cenário interno e internacional, o processo de globalização e as novas formas de posicionamento do país no exterior. Dentre outras idéias, o texto enfatiza a necessidade de levar em conta as dificuldades que o Brasil enfrenta para identificar os melhores caminhos de acompanhamento do processo de globalização e de inserção internacional, além de uma abordagem multilateral da política externa.

Outra iniciativa do chanceler foi a criação de um conselho empresarial (a SENALCA, que será discutida mais adiante) que teria como objetivo promover uma melhor comunicação entre o governo e industriais, produtores e empresários, a fim de que pudessem ser estudadas e discutidas opções de desenvolvimento e crescimento industrial do país.

Como afirma o próprio Canani, “Durante a gestão Cardoso, a política externa brasileira já esboça seus primeiros traços de mudança, redefinindo os vetores da inserção internacional do Brasil”(2004, p. 71). Embora as iniciativas de colocar em prática o conteúdo dos discursos

proferidos tenham sido modestas, é importante lembrar que a situação interna do país pedia cautela nesse momento para não gerar desconfiças na comunidade internacional.

Em 21 de maio de 1993, Fernando Henrique assume, por fim, o Ministério da Fazenda do governo Itamar Franco. Tanto a imprensa quanto a população em geral viram com bons olhos a nomeação de FHC, pois o descontentamento com a política econômica do governo até então não melhorara, e a inflação (fator mais percebido e priorizado pela população) não baixava de 28% a.m. Alguns autores acreditam que o fato de Fernando Henrique ter assumido esse cargo implica outras conseqüências não tão aparentes.

Para Rodrigues (2000, p. 284), neste momento, o governo tinha uma base de sustentação parlamentar extremamente precária, e depois de denúncias de corrupção contra o então Ministro Eliseu Resende, o nome mais forte junto aos aliados era de fato Fernando Henrique. O fato de o PSDB ter assumido a pasta significava não apenas que o governo, fraco e sem rumo, entregava o comando da política econômica interna àqueles que, acreditava-se, poderiam promover uma estabilização monetária e controle da inflação, mas também “assumia o aspecto de uma cerimônia de lavagem das mãos”. De fato, Fernando Henrique pede carta branca para nomear sua equipe e autonomia na formulação da política econômica ao presidente como condição *sine qua non* para assumir o cargo.

Para Vizontini (2003, p. 92), o aspecto político dessa nomeação e do Plano Real (implantado posteriormente) é tão importante quanto seu aspecto técnico-econômico. O tempo de permanência de FHC no Ministério da Fazenda (21 de maio de 1993 a 31 de março de 1994) serviu como instrumento de vitória eleitoral, pois a política econômica por ele implementada promoveu a estabilização monetária e o controle da inflação, dois objetivos pelos quais a população brasileira há muito ansiava. De fato, nas eleições presidenciais de 1994, Fernando Henrique Cardoso venceu a disputa ainda no primeiro turno com 54,27% dos votos válidos⁹.

2.2.1 O Plano Real

Desde o final da década de 60, o Brasil vinha tentando debelar o processo inflacionário, experimentando cinco planos de estabilização econômica (1967 Cruzeiro Novo; 1970 Cruzeiro; 1986 Cruzado; 1989 Cruzado Novo; 1990 Cruzeiro) sem que nenhum trouxesse resultados efetivos.

⁹ Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, www.tse.gov.br.

O ponto fraco comum a todas essas iniciativas foi a falta de um elemento sólido de ajuste fiscal, fazendo com que os déficits do governo continuassem sendo financiados por endividamentos a juros altos e pelo Banco Central com a emissão de moeda. Um mês após sua nomeação, Fernando Henrique dá início ao Plano Real, que seria implementado em duas etapas: a promoção de um rígido ajuste fiscal e posteriormente a criação da Unidade Real de Valor (URV), que se transformaria em “real”.

Em junho de 1993, Cardoso apresentou um plano de austeridade chamado “plano de ação imediata”, que previa cortes nos gastos dos governos, uma revisão nos relacionamentos financeiros do governo federal com os estaduais e uma maior severidade na cobrança de impostos. De fato, o corte nos gastos públicos foi de US\$ 6 bilhões, sendo que isso representou 9% dos gastos federais e 2,5% dos gastos em todos os níveis do governo. Com relação às dívidas dos estados para com a união, somavam um total de US\$ 36 bilhões de empréstimos atrasados em 1993, e para forçar o pagamento, Cardoso anunciou que não garantiria mais novos empréstimos da união para os estados enquanto estes atrasados não fossem quitados. Além disso, também foi determinado que 9% da receita dos estados seriam destinados agora para o pagamento dessas dívidas. Também foi iniciada uma campanha para aumentar a arrecadação de impostos, que se estimava ter algo entre US\$ 40 e 60 bilhões sonegados por ano (BAER, 2004, p. 220).

Ainda em dezembro do mesmo ano, iniciou-se a etapa de ajuste fiscal do plano, que tinha como principais medidas: 1) um aumento de 5% na arrecadação de impostos; 2) a criação de um Fundo Social de Emergência que deveria ajudar a promover o ajuste fiscal e receberia 15% de toda a receita fiscal; 3) corte de US\$ 7 bilhões nos gastos com empresas estatais e investimentos públicos. Mais tarde, seriam criadas emendas constitucionais para repassar aos governos estaduais e municipais responsabilidades acerca de saúde, educação, serviços sociais, habitação, entre outros, e também seria revista a transferência automática de receitas fiscais federais a governos estaduais e locais (BAER, 2004, p. 221).

Por fim, foi implantado um novo sistema de indexação no final de fevereiro de 1994, a URV (Unidade Real de Valor), que foi atrelada ao dólar na paridade de um para um. Assim, a cotação da URV em Cruzeiros Reais aumentava todo dia de acordo com a taxa de inflação. O uso da URV era incentivado pelo governo, e gradualmente o país foi adotando o novo indexador no dia-a-dia. Em seguida, a URV foi substituída pelo Real, que passou a ser a nova moeda do país.¹⁰ Num

¹⁰ A paridade na época era de US\$ 1,00 para R\$ 1,00, que equivaleria a CR\$ 2.750,00 antigos.

primeiro momento, houve uma onda de aumento de preços no comércio em geral, por receio do comércio de que o governo congelasse os preços, como era feito nos planos anteriores, e em parte porque muitos se aproveitaram da confusão inicial que a população fazia na hora da conversão de uma moeda para outra. Apesar disso, o governo decidiu não congelar os preços e procurou convencer a população a reduzir as compras de artigos de primeira necessidade para forçar sua redução. É interessante observar que o Brasil convivia com o problema de uma inflação mais alta há quase uma década (em junho de 1983, o índice inflacionário já atingia 12,6% a.m.¹¹), e aprendeu a lidar com o problema desenvolvendo uma “cultura inflacionária”. Passou a ser normal e rotineiro para o comércio aumentar quase diariamente os preços, e para a população acostumar-se a isso.

Juntamente com o lançamento da nova moeda, as autoridades monetárias fixaram altas taxas de juros para desencorajar o consumo excessivo e fixaram o preço de venda do real em US\$ 1,00, deixando livre seu preço de compra. Essa medida tinha como função conter os grandes influxos de capital atraídos pela alta dos juros. Mesmo assim, a moeda nacional valorizou-se, atingindo R\$ 0,85 em relação ao dólar americano em novembro de 1994 (BAER, 2004, p. 222).

2.1.1.1 Os efeitos iniciais do Plano Real

Num primeiro momento, os efeitos do plano foram de fato positivos. A inflação despencou de um índice de 40% a.m. em julho para 7,56% a.m. em agosto e 0,84% a.m. em dezembro de 1994¹². Os índices de crescimento da economia também foram expressivos, com uma média 4,3% ao ano na primeira metade de 1994, subindo para 5,1% na segunda metade desse ano, chegando a 7,3% em março de 1995, 7,8% em junho e 6,5% em setembro. O setor que mais cresceu no período foi o da indústria, registrando um aumento da produção de 9,2% em março de 1995 e 9,7% em junho desse mesmo ano, aumentando sua capacidade de produção de 80% em julho de 1994 para 86% em abril de 1995. O consumo também aumentou em 16,3% se comparados o segundo trimestre de 1994 com o mesmo período de 1995. Esses dados são reflexos basicamente do quase desaparecimento da inflação associado ao aumento do poder de compra dos grupos de mais baixa renda, cujos salários reais ficaram 18,9% mais altos nos dois primeiros meses de 1995 se comparados ao mesmo período no ano anterior.

¹¹ Dados coletados em IPEA Data.

¹² Idem.

Passado o primeiro momento, era necessário promover um ajuste fiscal mais profundo para dar continuidade à estabilidade da economia. Entretanto, a realização de tal ajuste demandava algumas mudanças constitucionais, o que era uma tarefa politicamente complexa pois envolvia a aprovação do Congresso Nacional. Por essa razão, os formuladores da política econômica do Plano Real passaram a usar a elevada taxa de câmbio como instrumento controlador da inflação, já que o ajuste fiscal promovido fora superficial e insuficiente. Com o real valorizado e a economia aberta às importações, o preço dos produtos nacionais teve de manter-se relativamente baixo para ter competitividade diante dos produtos estrangeiros. Além disso, as taxas de juros também foram mantidas altas, a fim de atrair o capital externo para garantir a estabilidade da moeda e reduzir o déficit do setor público.

Apesar de controlar a inflação, a elevada taxa de câmbio também provocou uma reversão no saldo da balança comercial. A tendência de anos de superávits reverteu-se já em novembro de 1994, e de 1995 até 1998 os saldos negativos foram de US\$ -3,4, US\$ - 5,6, US\$ -8,4 e US\$ -6,7 bilhões ao ano¹³, respectivamente. Esses números representam não apenas o aumento das importações, mas também o fraco desempenho das exportações, já que a paridade era quase de 1 para 1 entre o real e o dólar. Como resultado disso, a participação das exportações brasileiras no comércio mundial caiu de 1,5% no início da década de 1980 para 0,8% no final da década de 1990.

O controle da inflação durou de 1995 até 1998, mas a situação fiscal do governo se deteriorava. O saldo primário das contas do governo também se degenerava, a medida em que o governo não controlava seus gastos, passando de um superávit de 0,5% do PIB em 1994 para um saldo negativo de 0,1% do PIB no final de 1998. Outros fatores também contribuíram para o enfraquecimento do saldo primário, entre eles, o saldo negativo da previdência social e as constantes transferências de recursos para os estados. Segundo Baer (2003, p. 229), essas transferências eram necessárias para salvar os bancos estaduais da falência, e para evitar uma crise de confiança no sistema financeiro, o governo acabou criando um programa de auxílio financeiro para o sistema bancário (PROER) que onerou ainda mais o saldo primário.

Ainda de acordo com o mesmo autor (BAER, 2003, p. 229), a falha do governo em não promover as reformas fiscais necessárias ocorreu, em grande parte, devido às divergências no Congresso. O entendimento entre partidos pró-governo era minado por interesses particulares em detrimento dos interesses nacionais. Além disso, qualquer reforma que restringisse a autonomia dos

¹³ Fonte: IPEA Data.

estados e municípios ou afetasse negativamente as condições de emprego do setor público enfrentava extrema relutância por parte dos congressistas. Essa situação só evoluiu no final do primeiro mandato de FHC, em novembro de 1998, quando o Congresso finalmente aprova reformas fiscais mais essenciais, devido a uma crise econômica que surge no país e o pacote de ajustes impostos pelo FMI em troca de ajuda financeira.

Enquanto isso, durante todo o período de 1995 ao final de 1998, o governo opta por financiar o crescente déficit operacional com empréstimos nos mercados doméstico e internacional, devido à credibilidade conquistada pelo sucesso inicial do Plano Real. Como consequência, a dívida pública, que era de 31% do PIB no ano de 1993, passa para 41% do PIB no final de 1998, enquanto o déficit operacional pulava de 3,9% do PIB em 1996 para 8,4% do PIB em 1998. O que ocorreu foi a formação de um círculo vicioso: “para manter a taxa de câmbio e financiar seu déficit [o governo] teria de realizar empréstimos a taxas de juros crescentes o que, por sua vez, agravava a situação fiscal e, naturalmente, minava ainda mais a confiança dos investidores.” (BAER, 2003, p. 233)

Outro recurso usado para tentar diminuir o déficit orçamentário foi o processo de privatizações, iniciado já no governo Collor de Mello nos setores petroquímico e siderúrgico. Fernando Henrique intensifica a venda de estatais e inclui o setor de serviços públicos, que abrangia empresas de telecomunicações e energia elétrica. Como resultado, entre 1995 e 1998, as receitas provenientes das privatizações aumentaram de US\$ 2 bilhões para US\$ 35 bilhões.

Em 1997 e 1998, com a deflagração das crises asiática e da Rússia, os problemas enfrentados pelo governo para manter o Plano Real se acirraram, e temendo que a mesma crise afetasse o Brasil, os investidores promoveram uma fuga de capitais, baixando as reservas brasileiras de US\$ 75 bilhões em agosto de 1998 para US\$ 35 bilhões em janeiro de 1999. Para tentar conter essa fuga, o governo elevou as taxas de juros a níveis altíssimos, atingindo quase 50% ao ano em termos reais em setembro de 1998 (BAER, 2003, p. 234). Em novembro do mesmo ano, o FMI prepara um pacote de ajuda financeira de US\$ 41,5 bilhões para evitar a crise, enquanto o governo, por sua vez, não media esforços para tentar aprovar no Congresso as emendas constitucionais necessárias para promover o tão falado ajuste fiscal (exigido como condição pelo pacote de ajuda financeira do FMI). Alguns pontos foram de fato aprovados, mas as propostas para as aposentadorias não passaram, e a fuga de capitais intensificou-se. Para piorar a situação, alguns governadores de oposição recém-eleitos, liderados pelo ex-presidente Itamar Franco, decidiram declarar moratória dos pagamentos dos serviços das dívidas dos estados, abalando ainda mais a credibilidade do país

perante a comunidade internacional. Por fim, depois da reeleição de Fernando Henrique para mais quatro anos de mandato como presidente, o governo percebe que além de provocar uma recessão econômica, a prática de taxas de juros exorbitantes não funcionava para evitar a saída de capital, e permite que a taxa de câmbio flutuasse livremente, desvalorizando em torno de 40% nos dois meses seguintes.

2.2 A Influência Do Plano Real no Comércio Exterior

A discussão sobre a relação entre as políticas interna e externa de um país tem sido freqüente no meio acadêmico, tanto das relações internacionais como de outras áreas que de uma forma ou de outra abordam o internacional, como é o caso da ciência política, da economia e do direito. Jean-Baptiste Duroselle (2000, pg. 56-57) discute essa relação e afirma que, especificamente quando se trata de atos políticos, os limites da política interna e da política externa tornam-se ainda mais obscuros. Segundo este autor, existem atos que podem ser considerados de política interna pura, e é um fenômeno perfeitamente isolável. Isso se torna perceptível quando pensamos em exemplos como quando um tribunal condena um criminoso, cidadão daquele país, ou quando uma autoridade decide construir uma barragem em determinado rio daquele mesmo país.

Por outro lado, Duroselle (2000, pg. 57) também afirma que “não existe nenhum ato político exterior que não tenha um aspecto de política interna”. De fato, se todo ato de política exterior tem, necessariamente, um aspecto interno, é porque o objetivo final da política exterior deve servir aos interesses nacionais e da população daquele país. Um exemplo disso é quando um governo cria uma barreira não-tarifária para a importação de um produto com problemas sanitários, como foi o caso da febre aftosa no Brasil em 2005. Por essa razão, o autor afirma que “toda teoria das relações internacionais implica um estudo aprofundado da política interna”, sem, entretanto, ser suficiente para explicar um fenômeno relacionado ao externo.

Uma vez estabelecida a conexão entre os atos de política interna e externa, é preciso identificar e compreender também a existência do “estrangeiro”. O estrangeiro é o aleatório, aquilo que não se pode prever. Conquanto a autoridade de um Estado possua meios legais e constitucionais para regular e prever o interno (aquele que depende dela), ela não tem poder algum sobre o estrangeiro, e não pode prever sua reação. Dessa forma, “todos os casos de relações internacionais

compreendem um elemento interno, em que os meios são conhecidos, e um elemento aleatório, que é a reação do estrangeiro” (DUROSELLE, 2000, pg. 59).

Se é certo que a política interna influencia a política externa, no caso da política comercial externa essa relação é ainda mais visível. A política comercial de um país é fortemente influenciável por mudanças e tendências registradas na sua política econômica, uma vez que instrumentos e fatores da economia interna como taxas de câmbio, taxas de juros e investimentos estrangeiros, entre outros, são elementos que modificam não apenas o desempenho do comércio exterior mas também o perfil das relações comerciais do país. Um aumento na taxa de juros interna pode atrair capital externo, mas pode modificar a taxa de câmbio. Uma taxa de câmbio valorizada pode facilitar a importação de alguns produtos e ajudar a manter o controle da inflação, mas desestabiliza a balança comercial por prejudicar o desempenho das exportações.

Posto isto, para compreender de forma precisa a política de comércio exterior do primeiro mandato de FHC, é necessário abordar também alguns aspectos da economia interna que influenciaram a formulação e os resultados dessa política. Estes aspectos, por sua vez, além de estarem relacionados entre si, estão ligados diretamente ao Plano Real, figurando ou como seus pilares de sustentação ou como conseqüências dele. Dentre estes aspectos, será aprofundada a discussão sobre política cambial e taxas de juros.

2.2.1 A Âncora Cambial do Plano Real

O debate acerca da globalização financeira tem trazido à tona questões como a sobrevivência das moedas nacionais e as restrições das políticas monetárias e cambiais. Segundo Nogueira Batista (2005, pg. 8), no decorrer dos anos 90, alguns analistas defendiam a idéia de que a globalização financeira estaria tornando obsoletas as moedas nacionais dos países em desenvolvimento, e as inúmeras crises cambiais enfrentadas por esses países seriam prova dessa tendência. Em contrapartida, haveria uma tendência de que moedas fortes seriam de fato consolidadas e absorveriam gradualmente as funções monetárias de moedas mais fracas, substituindo-as inclusive nos seus respectivos países. Felizmente o passar dos anos mostrou que essas previsões careciam muito de base real e não se efetivaram. Contudo, a América Latina absorveu um pouco dessa tendência e vários países experimentaram processos de dolarização e âncora cambial em suas economias, inclusive o Brasil.

Com o objetivo de conter surtos hiperinflacionários e estabilizar a economia, alguns governos adotaram planos de estabilização econômica que tinham como base a âncora cambial, a paridade com o dólar ou até mesmo a dolarização plena da economia. De fato, tais países enfrentaram níveis muito altos de inflação, o que abalou bastante a credibilidade das moedas nacionais, tornando atraente a opção de buscar confiança e estabilidade numa moeda forte. Entretanto, os custos desse processo não compensam a estabilidade inicial que pode ser alcançada, e a manutenção da paridade acaba revelando-se inviável a longo prazo.

De acordo com Nogueira Batista (2005, pg. 21), existem quatro tipos de dolarização: a dolarização espontânea ou informal (os agentes econômicos substituem a moeda do país pelo dólar como meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor), a dolarização parcial do sistema financeiro (o governo decide autorizar empréstimos e depósitos em dólares no sistema financeiro doméstico), o modelo de *currency boards* (é uma ancoragem cambial reforçada, onde uma lei de conversibilidade atrela a moeda doméstica ao dólar de forma rígida, e presume um lastro em dólares nas reservas do governo) e a dolarização plena (a moeda nacional desaparece, e o dólar é declarado como moeda de curso legal no país). O autor salienta que o maior problema com os modelos de associação da moeda nacional com uma moeda forte (seja com um grau de intensidade maior ou menor) são as divergências nas estruturas econômicas e nos interesses do país da moeda âncora (que é sempre um país de economia forte) e do país da moeda ancorada (geralmente um país ainda em desenvolvimento). De fato, quando uma economia forte está superaquecida, o banco central desse país tenderá naturalmente a aumentar a taxa de juros e conter a oferta de créditos. Por outro lado, se o país cuja moeda ancorada estiver enfrentando um período de recessão, a necessidade é justamente o oposto, ou seja, diminuir as taxas de juros e aumentar a oferta de créditos. Sem poder contar com a desvalorização do câmbio como instrumento para reverter a situação, a economia entra num círculo vicioso onde um problema vai alimentando o surgimento de outro. Os juros altos na economia da moeda forte provocam uma valorização natural da moeda âncora com relação a terceiras moedas. Quando essas moedas são relevantes para o comércio exterior da economia em desenvolvimento, o resultado é a valorização efetiva da moeda ancorada. A primeira consequência da valorização do câmbio é afetar diretamente o desempenho das exportações e incentivar a importação em detrimento dos bens produzidos domesticamente. Em segundo lugar, os juros altos, além de restringirem a disponibilidade de créditos domésticos e reduzirem o nível de atividades e empregos na economia, aumentam de forma drástica a dívida pública. Se o mercado financeiro percebe que o governo está

com dificuldade de solvência, não hesita em provocar uma fuga de capitais para fora do país, afetando ainda mais as reservas em moeda forte. Para evitar que isso aconteça, o governo sobe ainda mais as taxas de juros para compensar o risco dos investidores estrangeiros com retornos mais atraentes, causando assim restrições maiores ao crédito, maior recessão e mais desemprego.

Panamá, Equador e El Salvador abriram mão de sua moeda nacional e optaram pela dolarização plena da economia. Além de perder a política monetária como instrumento estratégico para gerenciar a economia, esses países ficaram a mercê do desempenho e das medidas tomadas pelas autoridades monetárias norte-americanas, que formulam suas políticas de acordo com o interesse dos Estados Unidos, muitas vezes indo de encontro ao interesse do país mais fraco.

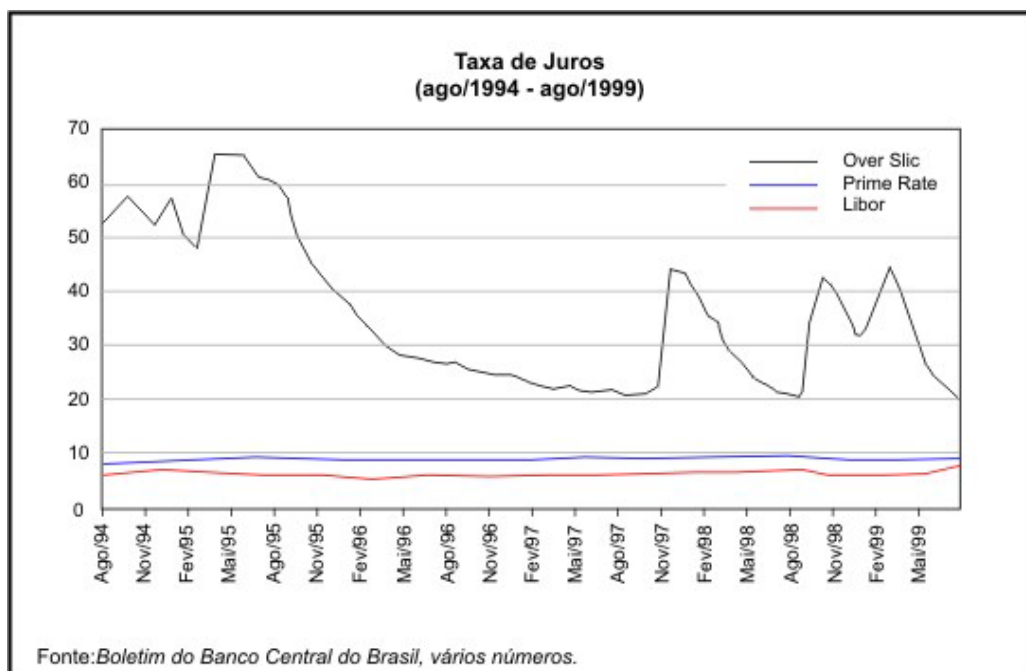
Já a Argentina adotou o *currency board*, que consistia na paridade do dólar e do peso de um para um, através de lei aprovada no país em 1991. O processo funcionou bem por conta do ambiente externo favorável, o que garantia o fluxo constante de dólares para dentro do país. Contudo, os anos de 1997 e 1998 trouxeram vários problemas econômicos e financeiros de ordem internacional, como as crises do leste asiático e da Rússia, a desaceleração da economia norte-americana e a crise no Brasil e posterior desvalorização do real, que atingiram o país de forma drástica e inevitável. A recessão tomou conta do país e o índice de desemprego aumentava a cada dia. Para tentar conter a fuga de capitais deflagrada pelos fatores externos mencionados, o governo argentino se viu obrigado a elevar as taxas de juros internas, inclusive para acompanhar a elevação das taxas de juros dos Estados Unidos. Além disso, o governo ainda teve de implantar planos de austeridade fiscal com aumentos de tributos e cortes nos gastos governamentais, a fim de tentar seguir as metas negociadas com o FMI para garantir o acesso ao crédito externo. Essas iniciativas só agravaram os níveis de recessão e desemprego do país, e não impediu a continuação da fuga de capitais para o exterior. Sem poder adotar as primeiras e principais medidas para reverter a situação e reativar a economia, ou seja, desvalorizar a moeda e baixar as taxas de juros, a Argentina se viu “presa à camisa-de-força” do modelo do *currency board* que enfim revelou-se bem mais problemático do que as autoridades argentinas admitiam. Por fim, nem os pacotes emergenciais do FMI puderam reverter a inadimplência tanto do governo quanto do setor privado do país, e o *currency board* foi finalmente desmontado em 2001. Lamentavelmente, neste momento, a situação da Argentina já era tão dramática, que juntamente com o desmonte do modelo também eclodiu uma convulsão social no país e a queda do governo De la Rúa dois anos antes do final do seu mandato (NOGUEIRA BATISTA, 2005, p. 20).

O Brasil também adotou um sistema de ancoragem cambial, que era o ponto de partida do Plano Real, com os objetivos principais de combater a inflação e estabilizar a economia. Mas, diferentemente da Argentina, onde o peso estava atrelado ao dólar através de lei, o caso brasileiro tinha mais flexibilidade porque o valor da taxa de câmbio não estava explicitamente imposto por lei, permitindo assim que o governo atuasse com um certo grau de discricção. De fato, num primeiro momento, foi adotada uma banda cambial que estipulava apenas o limite superior da variação, ou seja, US\$ 1,00 não poderia custar mais do que R\$ 1,00. Contudo, em setembro de 1994, o real sobrevalorizou, e o dólar passou a custar R\$ 0,85. O Banco Central decidiu interferir no mercado e comprar dólares a uma taxa de R\$ 0,82/US\$ 1 e vender a R\$ 0,86/US\$1, caracterizando assim um sistema informal de bandas cambiais, onde o limite superior é determinado e um limite inferior implicitamente assumido, com o Banco Central intervindo caso fosse necessário. A institucionalização do regime de bandas cambiais só aconteceu em março de 1995.

Silva (2002) salienta que os programas de estabilização da economia firmados em cima da âncora cambial no período mais recente (final dos anos 1980 e início dos anos 1990) estão fortemente relacionados com as transformações da economia mundial como, por exemplo, o fato de a globalização financeira se dar em um ritmo mais rápido e mais intenso do que a globalização do comércio, dificultando ainda mais os processos de estabilização da economia em países em desenvolvimento. A necessidade de fluxos de capitais constantes para dentro de um país necessita de taxas de juros em níveis maiores do que os praticados em outros países, e podem atingir níveis elevadíssimos se o risco país aumentar. A autora argumenta que apesar de ser possível em situações transitórias, a âncora cambial é inviável a longo prazo, e alerta para o perigo de uma crise financeira e fuga do capital externo, caracterizando o chamado *herding behavior* (estouro de manada).

No caso do Brasil, também havia a necessidade de manter altas taxas de juros para atrair capital externo e dar sustentabilidade ao plano. A administração dessa variável necessita levar em consideração uma série de fatores subjetivos como, por exemplo, a questão da credibilidade do governo diante do mercado financeiro internacional, a situação do balanço de pagamentos do país e eventuais ataques especulativos à moeda nacional. Como já foi mencionado, essas taxas podem chegar a níveis altíssimos no caso de uma crise financeira para assegurar a continuidade da âncora cambial. Entre fevereiro e maio de 1995, por exemplo, as taxas de juros chegaram a atingir 65% a.a., baixando para 21% a.a. em agosto de 1997 e voltando a crescer para mais de 40% a.a. em novembro de 1997.

Gráfico 1: Evolução das Taxas de Juros de 1994 a 1999.



Nogueira Batista (2005, pg. 35) salienta que uma das conseqüências do Plano Real foi ter agravado a vulnerabilidade externa do país, que decorria basicamente de três fatores: o elevado déficit em conta corrente (gerado especialmente na balança comercial e pagamentos de juros da dívida externa), o controle inadequado do fluxo de capitais e a insuficiência das reservas internacionais do país. Apesar de estes três fatores terem igual importância para explicar essa vulnerabilidade, optou-se por discutir mais profundamente apenas a questão do déficit em conta corrente por estar diretamente relacionado à política comercial externa do período. De fato, a balança comercial responde por um peso muito grande no resultado da conta corrente do país. A ancoragem cambial implantada pelo governo no período de 1994 até o início de 1999 refletiu diretamente no saldo da balança comercial. A tendência de décadas de superávits nessa conta reverteu-se em questão de meses.

Gráfico 2: Evolução da Balança Comercial Brasileira de 1994 a 1999.

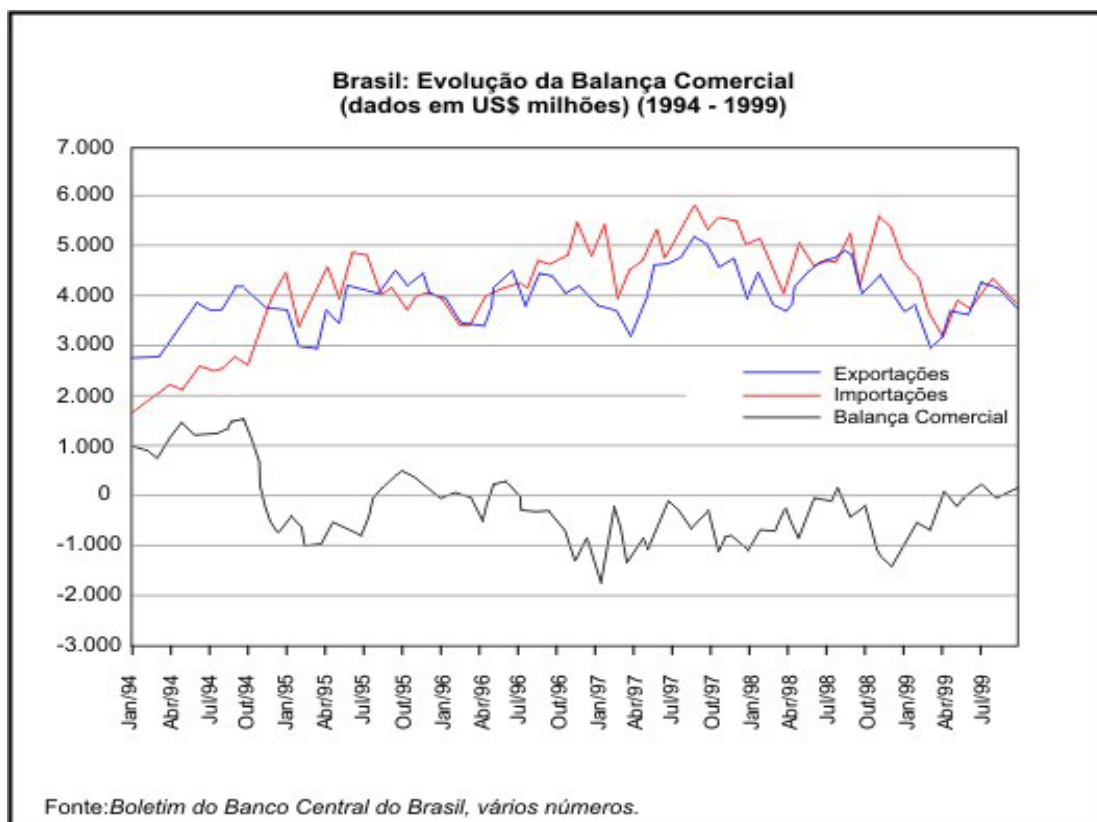


Tabela 1: Saldos da Balança Comercial de 1990 – 1999 (US\$ milhões FOB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
JAN	601,5	1.307,0	916,8	1.015,1	978,5	-303,7	33,2	1.172,5	-723,8	-696,3
FEV	722,9	1.024,8	867,5	1.457,7	748,2	-1.060,8	-30,1	-1.103,1	-220,1	102,9
MAR	585,7	1.149,5	1.429,2	1.508,1	1.101,5	-922,7	-468,3	-901,4	-894,0	-222,0
ABR	1.195,7	1.404,7	1.177,2	903,1	1.482,9	-469,6	197,5	-905,8	-52,9	37,9
MAI	1.697,7	1.334,2	1.351,7	1.294,4	1.237,2	-692,4	256,6	-62,6	-121,8	308,3
JUN	1.140,8	973,0	1.297,1	946,1	1.229,2	-776,7	-328,0	-363,6	185,5	-146,5
JUL	1.505,8	771,8	1.484,9	652,9	1.223,7	1,2	-347,9	-544,1	-422,5	90,4
AGO	1.062,1	652,0	1.402,4	1.161,8	1.506,4	96,7	-280,7	-294,7	-167,9	-184,4
SET	693,5	397,7	1.372,4	1.227,3	1.521,0	479,4	-633,1	-847,1	-1.185,1	-56,2
OUT	295,0	407,9	1.227,8	1.146,2	656,2	329,2	-1.308,8	-851,7	-1.438,1	-153,5
NOV	401,5	452,1	1.514,7	1.131,6	-408,3	-89,1	-844,1	-1.286,6	-1.026,3	-528,3
DEZ	850,1	705,3	1.197,1	854,4	-809,8	-57,3	-1.845,3	-764,8	-507,6	248,9

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IPEA

O real valorizado e a abertura comercial contribuíram não apenas para aumentar as importações no país como também para enfraquecer as indústrias de bens e serviços exportáveis (os chamados *tradebles*). Na ânsia de atingir as metas inflacionárias a qualquer custo, as autoridades econômicas transformaram o comércio exterior de estratégia de desenvolvimento em variável dependente da estabilidade monetária (CERVO, 2002).

Mesmo estando ciente de todos os problemas causados pela âncora cambial, o governo Fernando Henrique Cardoso insistiu em manter o câmbio valorizado durante todo o seu primeiro mandato, liberando a flutuação curiosamente apenas alguns meses após sua reeleição¹⁴. Posto isso, fica claro que o objetivo principal desse governo era debelar a inflação, mesmo que isso significasse juros altos, desequilíbrio nas contas externas, aumento da dívida pública, aumento do desemprego e deterioração da balança comercial. Entretanto, um dos pontos mais comentados sobre o Plano na época era como o real havia possibilitado o consumo de carne de frango como uma opção de alimentação para amplas parcelas da população brasileira. Para as camadas mais pobres da população, a verdadeira natureza dos efeitos ilusórios de estabilidade criados pelo Plano Real estava muito além de sua capacidade de compreensão, uma vez que se tornou possível comprar os mesmos produtos com o mesmo salário todos os meses, sem aumento de preços, inclusive da carne de frango.

2.3 A Liberalização Comercial: Fatores Domésticos e Pressão Externa

Assim como Collor, Fernando Henrique deu continuidade ao processo de abertura comercial no Brasil, apesar de a maior redução na tarifa média de importação, de 52% para 14%, ter acontecido entre os anos de 1988 e 1993. Como já foi discutido anteriormente, as importações desempenhavam papel importante na arquitetura do Plano Real, pois eram necessárias para fazer concorrência aos produtos nacionais e conter a escalada de preços. Além disso, o modelo de substituição de importações em vigor até o final dos anos 80, apesar do êxito de promover a industrialização do país, gerou como efeito colateral um certo atraso da estrutura da indústria brasileira com relação aos padrões industriais internacionais em termos de tecnologia. A abertura

¹⁴ As eleições aconteceram em outubro de 1998, e a flutuação do câmbio foi liberada em janeiro de 1999. Apesar de Fernando Henrique vencer as eleições com 53,1% dos votos válidos, Luís Inácio Lula da Silva conseguiu uma margem maior de votos em dez capitais brasileiras, entre as quais Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza. Lula teria afirmado que havia vencido nas cidades onde “o eleitor é mais bem informado”, fazendo uma clara referência aos efeitos paliativos de estabilização da economia.

comercial também visava adequar e atualizar as empresas brasileiras ao nível de competitividade das empresas estrangeiras, fosse através da importação de novas tecnologias ou da reengenharia interna da própria empresa.

Além desses fatores internos que foram as principais causas da abertura comercial, é preciso considerar a relação entre a liberalização das importações e os acontecimentos em âmbito mundial que aumentaram a importância das medidas de redução das tarifas comerciais. Nassuno (1998) entende esses fatores como uma forma efetiva de pressão externa de um país sobre outro, isto é, a capacidade de um país forçar outro a fazer algo que em outras condições não faria. Segundo a autora, o interesse dos países desenvolvidos em pressionar pela abertura comercial está ligado ao aumento do conflito comercial. A maior competitividade no mercado internacional se deve, entre outros fatores, à ascensão dos países recém industrializados¹⁵, à globalização da economia e ao desaquecimento da economia norte-americana.

No início da década de 1980, os países recém industrializados, além de aumentarem sua participação nas exportações mundiais, modificaram sua pauta de exportações, reduzindo a participação de produtos primários e aumentando a quantidade de produtos manufaturados. De fato, diante do aumento da concorrência no mercado internacional, os países desenvolvidos passaram a questionar a manutenção do status dos países recém industrializados como subdesenvolvidos, e aumentaram o protecionismo nas próprias indústrias. Além disso, o fato de os países desenvolvidos não terem acesso aos mercados fortemente protegidos dos NIC's fez com que o interesse na abertura comercial dessas novas economias aumentasse, explicando assim o uso de pressão para atingir esse objetivo.

As mudanças de estratégia das empresas transnacionais também contribuíram para o acirramento da competição comercial mundial. Com o objetivo de diminuir custos e melhorar a estrutura logística, as transnacionais passaram a diversificar regionalmente seus fornecedores e suas instalações em várias partes do mundo. Com isso, os países encararam um novo tipo de competição para sediar essas instalações, a competição locacional¹⁶. Além disso, a implementação dessa nova estratégia acarretaria um aumento do comércio intra-firma, e que presumia como condição *sine qua*

¹⁵ Países que tiveram um aumento relativo de suas exportações na década de 1970, tais como Hong Kong, Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura, México e Brasil (Newly Industrialized Countries – NIC's).

¹⁶ Competição locacional é a disputa entre países ou entre determinadas regiões (que podem ser, por exemplo, dois estados de um mesmo país) para sediar a instalação da planta de uma transnacional. Essa competição pode envolver a concessão de benefícios, por parte do governo à empresa, como por exemplo, isenção de determinados impostos, ou a construção de uma estrada de acesso às futuras instalações da transnacional, entre outros.

non a abertura do comércio. A liberalização das importações passa a ser um item essencial para que os países se tornassem atraentes aos investimentos das transnacionais.

Em termos financeiros, a crise da dívida externa na década de 80 tornou-se um fator de pressão porque aumentou o poder dos bancos credores em relação aos países devedores. Os bancos que financiaram a maior parte da dívida formaram comitês que coordenavam as negociações com os governos, conferindo-lhes assim mais unidade e maior poder de pressão. Os países devedores foram obrigados a aceitar as condições impostas e a negociar individualmente (o que lhes conferia uma situação ainda menos vantajosa na negociação), pois as tentativas de negociar de forma coletiva eram desestimuladas por vantagens oferecidas pelos credores aos que negociassem individualmente. Apesar dessa situação retratar a crise da dívida da década de 1980, ela parece se repetir nas várias crises cambiais que o Brasil enfrentou na década de 1990. A vulnerabilidade financeira em que o país se encontrava (cujas causas foram discutidas anteriormente) apontava como única saída da crise os planos emergenciais do FMI, cujo conjunto de metas incluía a aceitação das condições impostas pelos credores para a liberação das verbas, entre elas, ajuste fiscal, altas taxas de juros e liberalização da economia (NASSUNO, p. 5, 1998).

Por fim, o declínio da hegemonia econômica dos Estados Unidos durante a década de 1980 gerou um aumento do interesse deste país na abertura de mercado dos demais países, tornando o uso da pressão externa na área comercial mais um instrumento para obter esse resultado. Os EUA passaram a usar as regras existentes de comércio de forma distorcida, exigiram que os demais países abrissem os mercados para as empresas norte-americanas e garantissem direitos de proteção intelectual no setor de serviços, especialmente das telecomunicações e da indústria de alta tecnologia. Internamente, os EUA chegaram a modificar sua própria legislação e abrir espaço “legal” para exercer pressão sobre os outros países. O *Omnibus Trade Act*, aprovado em 1988, previa medidas como a utilização de taxas antisubsídios e antidumping, novas formas de retaliação comercial para países que fossem considerados desrespeitosos com as regras de um comércio internacional justo, e por fim a “super 301”¹⁷, uma provisão que não apenas combatia práticas desleais de comércio mas também identificava numa lista os países alvos prioritários dessa medida.

¹⁷ A “Super 301” é um instrumento legal usado para combater práticas comerciais consideradas injustas pelo governo norte-americano e que afetam a exportação de bens e serviços dos Estados Unidos. Basicamente, ela confere ao presidente dos EUA autoridade para determinar medidas de retaliação a países que mantêm barreiras que restringem o acesso das exportações norte-americanas aos seus mercados. Anualmente, o USTR identifica em uma lista os países estrangeiros prioritários cujas barreiras prejudicam o acesso das exportações ao mercado desses países. O quesito prioridade aumenta quanto maior for o potencial das exportações norte-americanas (MDIC, www.desenvolvimento.org.br)

Para o Brasil, essas políticas traduziram-se da seguinte forma: o Brasil foi citado 6 vezes nas investigações da seção 301, foi acionado em decorrência da reserva de informática e da não concessão de patentes farmacêuticas, sendo o único país em desenvolvimento a sofrer retaliações em 1988. Entre 1989 e 1993, o Brasil foi mantido na lista de observação prioritária da “special 301”, sendo ameaçado com sanções comerciais pelo governo norte-americano caso o Congresso Nacional não aprovasse o projeto de lei sobre propriedade industrial. No âmbito do Gatt,

(...) entre julho de 1980 e junho de 1987, as exportações brasileiras foram submetidas a 33 investigações de subsídios e 56 de dumping, abertas pelos EUA, Canadá, Comunidade Européia, Canadá e Austrália. Nesse período, o Brasil foi o país que mais sofreu processos entre os países em desenvolvimento e, em termos relativos (ponderado pelo valor médio das exportações), também sofreu mais processos que os países desenvolvidos (NASSUNO, 1998).

Nassuno faz ainda uma análise da vulnerabilidade do país em termos comerciais, e conclui que o Brasil submeteu-se às regras do regime de comércio para que suas exportações não tivessem acesso negado nos mercados internos dos outros países. O fator vulnerabilidade foi avaliado a partir da participação do país no comércio internacional, como fornecedor de seus principais parceiros comerciais e da importância do comércio exterior para a economia interna. Apesar de o comércio exterior ter apresentado números bem pequenos em relação ao comércio mundial na década de 1980 (uma média de 1%¹⁸), para a economia interna teve um papel importante na produção industrial, chegando a representar 20%¹⁹ do PIB nacional em 1985. Como principais destinos das exportações brasileiras na década de 1980, respondendo por 58,5% do total, aparecem EUA (24%), Canadá (2%), Comunidade Européia (28,62%) e Zona de Livre Comércio Europeu/EFTA (2,75%). No que diz respeito às importações, os países desenvolvidos (EUA, Canadá, Comunidade Européia, EFTA e Japão) foram os principais fornecedores do Brasil, respondendo por cerca de 51,6% das importações, ao passo que o Brasil respondeu apenas por 0,7% do fornecimento de mercadorias para os países desenvolvidos.

A partir desses dados, fica fácil observar a importância dos países desenvolvidos como principais importadores dos produtos brasileiros e fornecedores das mercadorias importadas pelo Brasil. Um rompimento nas relações comerciais com esses países seria mais prejudicial ao Brasil do

¹⁸ Fonte: www.wto.org

¹⁹ Esta cifra e demais: NASSUNO, Marianne. Pressão Externa e Abertura Comercial no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 18, no. 1, janeiro/março de 1998.

que aos outros países. Adicionalmente, o peso das exportações na economia interna era significativo, e um revés no desempenho das exportações causaria também resultados negativos no crescimento econômico. Portanto, a relevância do comércio exterior brasileiro neste momento traduzia-se na vulnerabilidade comercial do país em relação aos países desenvolvidos, obrigando o país a aceitar as regras do regime de comércio para não ter negado às suas exportações o acesso a outros mercados.

Ademais, uma análise da vulnerabilidade financeira do país reforça a influência do comércio exterior como atenuante dessa variável. Durante a década de 1980, o Brasil optou por cumprir os pagamentos do serviço da dívida externa, esperando como benefício o aumento de recursos externos disponíveis para o país. Segundo Nassuno (1998), o aumento das taxas de juros internacionais, a diminuição dos investimentos diretos líquidos, a redução dos empréstimos involuntários de bancos comerciais estrangeiros, além do pagamento da dívida, tornaram o Brasil um exportador líquido de recursos. Essa transferência de recursos ao exterior trouxe efeitos negativos para a economia brasileira, pois restringiu ainda mais a capacidade de importar produtos necessários para o mercado interno, reduzindo a disponibilidade de recursos para investimento e complicando a situação financeira do setor público. O governo não tinha mais recursos para investir em ciência e tecnologia, aumentando o desnível tecnológico entre o Brasil e os países desenvolvidos, e tornando ainda mais difícil para o país acompanhar os progressos da tecnologia. Dessa forma, o preço pago por não romper financeiramente com os bancos credores afetou sensivelmente o país, que continuou a transferência de recursos ao exterior. Por outro lado, os benefícios esperados pelo não-rompimento com os bancos não aconteceram, isto é, o aumento do influxo de capitais no país não aconteceu. Se o Brasil tivesse interrompido o pagamento da dívida externa, deixaria de transferir esses recursos para fora e aplica-los-ia internamente, enquanto que o prejuízo ficaria por conta dos bancos credores. Portanto, a maior vulnerabilidade, nesse caso, era dos bancos credores, e não do Brasil.

Todavia, essa vantagem financeira com que contava o país foi possível apenas pelos superávits comerciais na balança comercial, que geravam recursos para o pagamento da dívida externa. O pagamento de juros tornou-se um peso no balanço de pagamentos, mas os saldos sempre positivos da balança comercial serviram para amortizar esses números. Assim, a menor vulnerabilidade financeira do Brasil só foi possível pelo bom desempenho do seu comércio exterior, aumentando, ironicamente, a vulnerabilidade comercial do país.

É inegável que essas medidas discutidas acima se configuraram como formas concretas de pressão externa sobre a abertura do mercado brasileiro. Era natural e esperado que o país reagisse de

alguma forma a essas pressões. A liberalização comercial, ao final dos anos 80, era de certa forma inevitável e até desejável. O Brasil precisava absorver tecnologia não só na indústria, mas também nas áreas da educação, dos serviços, do comércio, entre outras, e importar novas formas de produção, de gerenciamento, de sistemas de comunicação, de difusão de conhecimento e informação. Para o país continuar buscando uma fatia crescente nas exportações mundiais, era necessário que as empresas atualizassem e modernizassem não apenas seu sistema de produção, mas também seus padrões de gestão e logística. Entretanto, a forma como foi feita a abertura comercial minimizou as vantagens que as importações poderiam trazer ao país, deixou escapar boas oportunidades de barganha com outros países durante o processo de abertura, e gerou vários problemas de competitividade para as empresas nacionais que se depararam bruscamente com a acirrada concorrência internacional.

Na época do primeiro mandato de FHC, a Tarifa Externa Comum já havia sido aprovada e boa parte das tarifas de importação diminuídas. A criação da OMC já havia sido concluída em abril de 1994, ou seja, antes do início do seu mandato, e abordara temas além do comércio de mercadorias, como serviços, investimentos e propriedade intelectual. Fora aprovado também todo um sistema de solução de controvérsias, que previa análises das denúncias, defesas das partes, julgamento e aplicação de retaliações comerciais pela parte vencedora. Portanto, reverter esses processos para remediar os erros cometidos era uma alternativa inviável. O mais sensato a fazer, neste caso, era lidar com a situação da melhor forma possível, como ela se encontrava (isto é, comércio exterior liberado, OMC institucionalizada, TEC e Mercosul em andamento, etc.) e tentar identificar o melhor caminho a ser percorrido pelo Brasil para retomar o desenvolvimento no âmbito interno, fortalecer a condição enfraquecida de *global trader* e buscar o desejado desempenho de *global player* no cenário internacional.

Com relação à vulnerabilidade financeira e comercial do Brasil nos anos 90 e principalmente a partir de 1995, é interessante fazer uma breve análise da situação fazendo um paralelo com os anos 80. De fato, a posição do Brasil não mudou muito, à exceção de alguns pontos. Na década de 80, a participação do comércio exterior no PIB brasileiro era de aproximadamente 20%, e já nos anos 90 esse número subiu para uma média de 26%²⁰, indicando uma importância crescente do comércio exterior no desenvolvimento do país. Contudo, a balança comercial passou a apresentar saldos negativos a partir de novembro de 1994, por conta da paridade de um para um

²⁰ Fonte: MDIC, em www.desenvolvimento.org.br.

entre o dólar e o real. Como já foi dito, o governo FHC submeteu o comércio exterior brasileiro ao desempenho da economia interna, sacrificando o desempenho das exportações. Contudo, o perfil geográfico do comércio exterior permaneceu praticamente o mesmo. Em termos gerais, os países desenvolvidos continuaram a responder por aproximadamente 52,2% das exportações brasileiras em 1998, e forneciam cerca de 58,13% das importações para o país. A mudança mais consistente foi no aumento do comércio com a Argentina, por conta da entrada em vigor do Mercosul, sendo que as exportações aumentaram em dez vezes e as importações cinco vezes para esse país. Também o comércio com os países em desenvolvimento da África teve um aumento expressivo, praticamente dobrando as exportações e importações para aquele continente.

Tabela 2: Origens e destinos do comércio exterior brasileiro de 1990 a 1998 (US\$ milhões)

	1990		1993		1998	
	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	21.383	12.499	21.578	15.344	26.687	33.457
EUA	7.734	4.505	8.026	6.063	9.741	13.378
JAPÃO	2.349	1.612	2.313	1.519	2.202	3.253
EUROPA	10.547	5.756	10.556	6.879	14.744	16.826
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	765	648	871	968	1.651	1.846
ÁFRICA						
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	2.921	719	3.853	1.520	3.411	5.579
ÁSIA						
CHINA	382	203	779	149	905	1.023
CORÉIA DO SUL	543	96	538	320	467	992
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	927	406	835	482	1.163	793
EUROPA						
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	1.307	4.431	1.457	2.255	1.611	1.248
OR. MÉDIO						
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	3.636	3.893	9.773	5.042	13.324	12.358
AM. LATINA E CARIBE						
ARGENTINA	645	1.514	3.661	2.629	6.747	8.028
OUTROS PAÍSES	476	112	415	66	3.273	2.269
TOTAL	31.415	22.706	38.782	25.677	51.120	57.550

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O dados acima permitem observar um certo esforço do país em diversificar a geografia do comércio exterior, embora sua dependência em relação aos países desenvolvidos continuasse alta,

especialmente porque os principais destinos das exportações brasileiras ainda são Estados Unidos e Europa. Portanto, a julgar pelo índice de participação do comércio exterior no PIB e pelos destinos das exportações, conclui-se que a vulnerabilidade comercial do país persiste.

Em termos financeiros, a situação evoluiu para um perfil um tanto diferente. Embora até o final de 1998 os juros da dívida ainda tivessem um peso grande no balanço de pagamentos do país, o déficit crescente da balança comercial passou a preocupar mais o governo. Como agravante da situação, o modelo de ancoragem cambial então praticado necessitava da entrada constante de capitais estrangeiros. A situação quase fugiu do controle quando, em plenas eleições presidenciais em outubro de 1998, estourou a crise financeira da Rússia, afetando diretamente o Brasil, e nem o pacote emergencial do FMI de US\$ 35 bilhões pôde controlar a fuga de capitais. Somente com a desvalorização do real, em janeiro do ano seguinte, o mercado acalmou-se e os investimentos retornaram ao país lentamente.

2.4 O Projeto da Área de Livre Comércio das Américas

Uma das negociações comerciais de maior controvérsia das últimas décadas no Brasil foi o projeto da Área de Livre Comércio das Américas. Esse projeto previa a participação do Brasil e de mais 33 outros países americanos, inclusive a maior potência econômica mundial, e teria como objetivos não só a remoção de obstáculos à comercialização de bens, mas também a regulamentação de temas como serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual. Esse projeto foi uma iniciativa norte-americana, concebido como alternativa para contornar alguns problemas que a economia dos Estados Unidos vinha sofrendo há alguns anos. Como já foi visto, os EUA entraram na década de 1990 com enormes déficits na conta corrente do balanço de pagamentos, particularmente nos números da sua balança comercial. Nessa época, os Estados Unidos importavam produtos da Europa e do Japão, e suas exportações não acompanhavam o desempenho das importações. Por outro lado, os países da América Latina não apenas encontravam-se já em situação crítica e no limite das possibilidades de pagamentos dos serviços da dívida externa (o que ameaçava o maior canal de entrada de capital para dentro dos EUA, ou seja, pagamentos da dívida externa de outros países), mas também mantinham seus mercados fechados para as importações. Para reverter essa situação, o governo norte-americano elaborou um plano de ação

estratégica que se desenvolveria em duas dimensões: a financeira e a comercial. A dimensão financeira dizia respeito a solucionar os graves problemas econômicos dos países da América Latina a fim de garantir o pagamento dos serviços da dívida externa, e materializou-se, mais tarde, com o modelo do Consenso de Washington. A dimensão comercial, por sua vez, dizia respeito ao aumento das exportações norte-americanas, o que significava a abertura comercial dos países latino americanos. Além de a abertura comercial ser um dos itens “recomendados” pelo Consenso de Washington, era necessário garantir o passe livre das mercadorias do norte nesses países.

A julgar pelo que havia se tornado o NAFTA, onde as exportações americanas e canadenses ganharam livre acesso ao mercado mexicano e as empresas transnacionais adquiriram liberdade total para movimentar bens e outros fatores de produção (menos força de trabalho), enquanto os Estados Unidos achavam uma série de obstáculos para restringir as importações para o seu próprio mercado, o projeto da Alca deveria seguir mais ou menos as mesmas diretrizes de ação (MONIZ BANDEIRA, 2004, p. 48).

Assim, o projeto *Enterprise of the Americas Initiative*, ou Iniciativa para as Américas, lançado pelo presidente George Bush (1989 – 1993) em 1990, foi retomado em 1994 por Bill Clinton. Ainda em dezembro de 1994, no período de transição do final do governo Itamar para o início do governo FHC, ambos os presidentes compareceram à Cúpula de Miami onde Clinton lançou de fato o projeto da Alca. Durante essa reunião, apesar de o projeto agradar boa parte dos países latino-americanos, o Brasil procurou evitar que os EUA conseguissem impor seus interesses na configuração do novo bloco, priorizando os interesses futuros do país. De fato, a medida que o Brasil desenvolvera um parque industrial mais sólido e diversificado, passou também a exportar manufaturas para boa parte dos países latino-americanos, e por isso a constituição de um novo bloco para as Américas ia além da questão principal do comércio com os Estados Unidos. Além disso, o Brasil estava apostando no Mercosul e não pretendia vê-lo diluído dentro do projeto da Alca. A iniciativa da formação da ALCSA ainda no governo Itamar era um indício de que não só o Mercosul seria o núcleo desse processo maior de integração, mas também de que a realidade, para o Brasil, apontava muito mais para a América do Sul do que para a América Latina.

Evidentemente, além dos objetivos comerciais citados acima, a Alca também guardava objetivos políticos norte-americanos. Era intenção dos EUA desviar o comércio entre o Brasil e a União Européia, que era o maior parceiro comercial tanto do Brasil como do Mercosul. Um acordo comercial também estava sendo negociado entre Mercosul e UE, para promover uma maior

aproximação entre os blocos e posterior criação de uma área de livre comércio entre os dois espaços econômicos regionais. De fato, se o projeto viesse a ser constituído, haveria um desvio de comércio das importações vindas da União Européia para os Estados Unidos. Como mostra a Tabela 2, os EUA se tornariam o primeiro parceiro comercial das exportações brasileiras, tornando a dependência comercial brasileira face aos EUA ainda mais grave. Adicionalmente, Clinton procurou contrapor o projeto da Alca ao Mercosul, embora num primeiro momento não houvesse contradição entre as duas iniciativas. De fato, o Mercosul não representava propriamente um obstáculo teórico ao projeto da Alca, mas em termos práticos restringia a margem de manobra e barganha do governo norte-americano. Moniz Bandeira afirma que

O fato de que as transações com o Mercosul representavam tão pouco no comércio total dos Estados Unidos (em torno de 1,5%) demonstrava, claramente, que a sua proposta de integração, através da ALCA, partia de uma premissa ideológica – o pan-americanismo, que em outras palavras significava a América para os americanos – e abrigava um objetivo político, na medida em que pretendia, de um lado, afastar a concorrência da União Européia, e do outro, impedir a formação do *building block*, liderado pelo Brasil no Cone Sul (MONIZ BANDEIRA, 2004, p. 120)

2.4.1 A Posição do Governo Cardoso Face à ALCA

Num primeiro momento, a posição do governo FHC foi de tentar ganhar tempo nas negociações, criando “cautelosas manobras de obstrução” (NOGUEIRA BATISTA, 2005, p. 76). O Brasil não assumia um compromisso concreto nem entrava em choque frontal com os Estados Unidos pelas divergências de interesses. Essa posição de *low profile* se estendeu até 1996, quando o país começou a participar de forma mais incisiva nas reuniões ministeriais, o que se reflete, entre outras coisas, na formação da Coalizão Empresarial Brasileira. Mesmo assim, Fernando Henrique sempre declarou que o país não estava comprometido com a Alca, e que nenhum documento seria assinado caso não estivesse em conformidade com os interesses do país.

Alguns autores criticam a forma como foram conduzidas as negociações da Alca pelo governo FHC. Segundo Nogueira Batista (2005, p. 79), por exemplo, o fato de o governo participar das negociações estaria comprometendo o Brasil cada vez mais no projeto, constringendo assim o país a aceitar uma versão final do acordo mesmo que não fosse vantajoso para os interesses nacionais. De fato, o Brasil não deixou de participar das reuniões nem fez oposição de forma

contundente às iniciativas norte-americanas. Entretanto, algumas considerações de natureza estratégica e diplomática merecem atenção no momento de avaliar a posição do governo FHC nessa questão.

Em primeiro lugar, é necessário lembrar que os Estados Unidos são o segundo maior importador do Brasil, perdendo apenas para o bloco de países da União Européia. Com a balança comercial deficitária naquele momento, um revés nas exportações brasileiras surtiria um desequilíbrio ainda mais grave nas contas do governo, com conseqüências que já foram discutidas na economia interna. Caso o Brasil adotasse uma postura intransigente quanto à formatação do projeto, ou ainda, simplesmente de não-negociação, havia o risco de os Estados Unidos barrarem, sob qualquer justificativa, setores importantes das exportações brasileiras como forma de pressão ou retaliação pela conduta do governo brasileiro nas negociações. Já é do conhecimento de todos que o governo norte-americano nunca hesitou em usar barreiras não tarifárias às exportações de outros países em conformação com seus interesses, e o melhor exemplo dessa estratégia é a “super 301” criada ainda em 1988.

Em segundo lugar, em termos diplomáticos, a recusa em negociar ou uma postura intransigente por parte do governo Brasileiro colocaria o Brasil numa situação delicada perante os demais países da América Latina, especialmente porque ofereceria a justificativa que o governo norte-americano procurava para rotular o país como “o maior entrave” às negociações, colocando o país numa posição de constrangimento perante os demais. O fato de o Brasil sempre participar das negociações, mesmo não concordando com as propostas norte-americanas, transferiu o papel de intransigente para o próprio EUA, já que este não abria mão das suas condições.

Certamente que o governo Fernando Henrique tinha consciência de todas as implicações da Alca, especialmente as que afetariam de forma direta a indústria e as exportações brasileiras. Contudo, a condução da política externa de um país não se restringe a uma tomada de decisão baseada nas vantagens e desvantagens. O contexto em como aplicar determinada decisão, como ela vai repercutir interna e externamente e de que forma pode-se chegar à meta desejada (porque os caminhos são vários) é tão ou mais importante do que a tomada de decisão por si só. Seria ingênuo formular diretrizes de atuação para o Brasil sem pensar no contexto de implementação das mesmas. O governo sabia dos perigos que a Alca oferecia, e sabia que para o país não era vantajoso a formação de um bloco daquele porte, naquele formato. Mas tampouco era alternativa deixar a mesa de negociações ou adotar uma postura de intransigência. Se num primeiro momento FHC procurou

esquivar-se de comprometimentos maiores, logo depois corrigiu sua estratégia e o país passou a ter uma atuação mais positiva e firme nas reuniões, defendendo sua posição e afirmando sempre que o país não assinaria nenhum acordo que não estivesse em conformidade com os interesses nacionais. Ademais, vale a pena lembrar que, com a saída de Clinton do governo norte-americano e a tomada de poder pelos republicanos de Bush, a política exterior norte-americana tomou outro rumo, deixando em segundo plano (quase esquecidos) os projetos de caráter econômico, inclusive a Alca, que até o presente ano de 2006 ainda não saiu do papel.

2.5 A Ênfase no Multilateralismo

Desde o momento de sua posse em 1º. de janeiro de 1995, o tema do multilateralismo comercial esteve presente em muitos discursos de Fernando Henrique. Na sessão comemorativa do cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio, o presidente afirmou ser imperioso que “o comércio internacional não sofra retrocessos em sua trajetória de liberalização”. Da mesma forma, mostrou preocupação com “a aplicação de leis comerciais de duvidosa compatibilidade com as normas multilateralmente acordadas”. Denunciou a prática de países desenvolvidos que aplicam medidas compensatórias ou anti-dumping distorcidas para a proteção de indústrias obsoletas²¹. Da mesma forma, em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo em 17 de maio de 1998, o Ministro das Relações Exteriores Luis Felipe Lampreia, também denunciou a falta de vontade de grandes parceiros comerciais do Brasil em “avançar decididamente na liberalização do comércio de produtos tradicionais como têxteis, calçados e produtos agrícolas em geral, que são intensivos em mão-de-obra e de particular interesse para países em desenvolvimento”²².

De fato, Cervo (2003) chama atenção para a ênfase que o governo FHC deu à questão do multilateralismo. Esse autor critica a aposta do governo num sistema que teria regras transparentes, justas e respeitadas por todos, mas que mais tarde decepcionou-se por medidas protecionistas adotadas principalmente pelos Estados Unidos e pela União Européia, além do próprio contencioso da Embraer. Segundo o autor, a parte mais problemática da ênfase no multilateralismo não foi a

²¹ Ministério das Relações Exteriores, em www.mre.gov.br.

²² Idem.

aposta ingênua de que esse sistema funcionaria, mas sim o abandono de algumas relações comerciais bilaterais com parceiros mais antigos, como a Alemanha e o Japão.

De fato, desde o governo de Getúlio Vargas, a Alemanha foi uma importante parceria para o Brasil tanto comercial como estratégica. Contudo, desde o início dos anos 1990, essa parceria foi esfriando. O investimento alemão que ocupava o segundo lugar no país quase desapareceu, caindo para 2,9% entre 1990 e 1994, e 1,9% entre 1995 e 1997. De acordo com Cervo (2002, p. 5), o comércio bilateral entre os dois países também enfraqueceu, e a Alemanha perdeu lugar para Argentina. Entretanto, dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior mostram que o comércio com a Alemanha não diminuiu, quando muito pelo contrário, tanto as exportações quanto as importações aumentaram, se comparados os anos de 1990 e 1998 (em 1990, exportamos US\$ 1,8 bilhões e importamos US\$ 1,7 bilhões, e em 1998 exportamos US\$ 3 bilhões e importamos US\$ 5,2 bilhões). O que de fato desapareceu foi a parceria estratégica entre os dois países, como existia na época de Getúlio Vargas, como coloca Cervo (2002, p. 7), mas isso se deve ao fato das profundas mudanças políticas ocorridas no cenário internacional e na própria Alemanha, com a sua unificação no final da década de 80 e o final da Guerra Fria.

Bons exemplos de parceria estratégica encontram-se nas relações entre Brasil e França e Brasil e Rússia. O governo francês, percebendo a ameaça que o projeto da Alca representava, propôs e incentivou a negociação de um acordo comercial entre Mercosul e União Européia. Além disso, os investimentos franceses no Brasil tiveram uma boa temporada entre 1990 e 1999 com grupos como Thomson Aérospatiale, Renault, Peugeot e Michelin. O comércio com esse país também não enfraqueceu, apesar de Cervo (2002, p. 12) afirmar o contrário, mas apresentou um pequeno aumento (em 1990 exportamos US\$ 900 milhões e importamos US\$ 585 milhões, e em 1998 exportamos US\$ 1,23 bilhões e importamos US\$ 1,97 bilhões). A Rússia também celebrou vários acordos com o Brasil em vários setores, especialmente na área espacial, refletindo uma parceria estratégica entre os dois países (CERVO, 2002). Com relação ao comércio exterior entre os dois países, Rússia e Brasil iniciaram suas trocas na década de 90, registrando um progresso, embora pequeno, nas importações e exportações (em 1990, praticamente não existia comércio entre os dois países, e em 1998 o Brasil exportou US\$ 650 milhões e importou US\$ 300 milhões²³).

²³ Dados sobre exportações e importações coletados no site do MDIC, em www.desenvolvimento.org.br.

2.6 As Três Tendências do Governo Cardoso

Em sua análise sobre o período de governo de Fernando Henrique Cardoso, Cervo (2002) aponta para traços que comprovam a existência dos três paradigmas de desenvolvimento: o estado desenvolvimentista, o estado normal e o estado logístico.²⁴ De acordo com esse autor, a presença do Estado desenvolvimentista no governo FHC pode ser percebido ainda quando era Ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco, quando o Brasil tenta reintroduzir o tema do desenvolvimento na agenda dos foros multilaterais. Outro exemplo dessa tendência ocorreu após assumir a presidência, Fernando Henrique continuou denunciando a retirada do tema dos grandes debates internacionais, além da extinção do diálogo norte-sul. Outro tema bastante enfatizado pelo governo FHC foi a dificuldade de dar continuidade ao desenvolvimento devido aos obstáculos impostos pela globalização. Um exemplo desse esforço foi a Conferência da Cúpula sobre o Desenvolvimento Social, sediada em Compenhage em 1995. Segundo Cervo (2002), essa conferência foi considerada uma vitória brasileira, pois “requisitou uma relação entre desenvolvimento e temas globais para o desenho da ordem internacional”.

Já os indícios da presença do estado normal no governo são mais claros e de fácil identificação nesse período. Segundo Cervo (2002), o Brasil levou adiante as propostas de reformas do Consenso de Washington, implementando políticas de rigidez fiscal, contraiu salários, continuou os processos de privatização das empresas estatais, e criou facilidades para a entrada de investimentos estrangeiros no país. De fato, várias dessas medidas estiveram ligadas ao Plano Real. A urgência em promover a estabilização da economia o mais rápido possível explica tais medidas, embora não as justifiquem. Também a necessidade de gerar influxo de capital para manter a âncora cambial e para o pagamento da dívida externa explica o incentivo ao empreendimento estrangeiro na economia e as privatizações.

Por fim, a presença do estado logístico também se manifesta no governo Fernando Henrique na forma de várias iniciativas tomadas pelo governo. Apesar de o processo de privatizações ter

²⁴ Para esse autor, o Estado Desenvolvimentista foi a tendência de política externa que predominou no Brasil desde o governo Vargas até o final dos anos 80, que priorizava a busca do desenvolvimento nacional através da superação de dependências econômicas estruturais e autonomia de segurança. O Estado Normal compreende um padrão de ação subserviente às coerções dos países mais fortes e desenvolvidos, desmobiliza e desestrutura o núcleo forte da economia e transfere renda ao exterior. Por fim, o Estado Logístico caracteriza-se por uma inserção ativa e madura do país no cenário internacional, fortalecendo seu núcleo industrial e econômico através da integração e comprometimento da própria sociedade na busca desse fim. (CERVO, 2002)

continuado, houve uma tentativa de controlar essa tendência, ao mesmo tempo em que foram criadas algumas empresas nacionais em áreas importantes e competitivas para o país, como é o caso da mineração, da siderurgia e da indústria aeronáutica e espacial.

Além dessas medidas, houve importantes avanços no que diz respeito a canais de comunicação entre o governo e o empresariado brasileiro. Isso facilitou para o governo identificar os interesses desse grupo, apontando áreas de risco, oportunidades e benefícios nos diversos âmbitos de negociações comerciais que estavam em andamento, como a Alca e o Mercosul.

Foi durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique que foram criadas duas importantes iniciativas de aproximação entre governo e empresários. Em 1996 o governo criou a Senalca, a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Área de Livre Comércio das Américas. Essa Seção, criada através de decreto, tinha como objetivo promover a participação dos setores não governamentais da sociedade na formulação e articulação das posições do país nas negociações da Alca. A coordenação da Senalca estava a cargo do Ministério das Relações Exteriores, e previa a participação de empresários, representantes de setores econômicos e sociais e de outros órgãos públicos. Apesar do objetivo da Seção ser do interesse dos empresários brasileiros, estes não demonstraram interesse pela iniciativa, argumentando que o número de participantes atingira um número extremamente alto, o que dificultava o nível das discussões e descentralizava o objetivo principal da reunião, em razão da diversidade de interesses (PIZETTA, 2005).

Foi, contudo, com a criação da Coalizão Empresarial Brasileira, também em 1996, que esse canal de interação entre governo e empresários adquiriu consistência e apresentou resultados positivos. Na Reunião Ministerial de Cartagena, o empresariado brasileiro teve uma tímida participação, devido ao pequeno número de presentes e à falta de preparo de material mais consistente sobre os temas ali discutidos. Por outro lado, a participação significativa de empresários norte-americanos, seu alto grau de articulação e preparo na reunião demonstrou o quanto era sério o assunto. Desse momento em diante, o empresariado brasileiro reagiu, formando a Coalizão Empresarial Brasileira, e a participação do setor tornou-se mais ativa e consistente nas negociações da Alca (PIZETTA, 2005). O governo brasileiro apoiou a formação da Coalizão com entusiasmo, pois também percebera que a estratégia de “não-negociação” ou da tentativa de “esvaziar” as negociações, além de não estar rendendo bons resultados, colocava o Brasil numa posição diplomaticamente muito ruim por ser visto como o país que estaria “boicotando” a formação do bloco. O caminho era participar das negociações ativamente, de forma articulada e organizada com a

participação dos empresários brasileiros, uma vez que este grupo seria o primeiro a sofrer as conseqüências (positivas ou negativas) da Alca, defendendo os interesses do país e avaliando os custos e benefícios da formação de um bloco econômico com o peso da economia norte-americana.

Também neste momento, alguns Ministérios como o da Indústria, Comércio e Turismo, chefiado na época por Dorothea Werneck, perceberam a necessidade de o país enfrentar o tema da Alca com uma postura mais firme e positiva, e a importância da participação de outros Ministérios e da classe empresarial na formulação dos interesses nacionais, já que o Itamaraty adotava uma posição de resistência à participação dos demais setores da sociedade e do governo nas preparações para a negociação.

Em 1997, na reunião ministerial de Belo Horizonte, com a criação da Coalizão Empresarial Brasileira, a participação do empresariado brasileiro adquiriu um perfil muito diferente da última reunião em Cartagena. Os empresários se mostraram bem mais organizados e preparados para enfrentar as negociações da Alca, com um número bem maior de participantes do que os norte-americanos. Os interesses da indústria brasileira estavam ali presentes de forma clara e legítima através da articulação entre o executivo e a classe empresarial.

2.7 Conclusões Parciais

Resgatando a teoria de Duroselle (2000, p. 59) sobre a influência da política interna na condução e nos resultados da política exterior, fica claro que as medidas de estabilização econômica adotadas pelo governo FHC foram o primeiro e mais claro fator a influenciar os resultados do comércio exterior brasileiro. Mesmo depois da liberalização comercial promovida por Collor, foi apenas em novembro de 1994, alguns meses após a implantação do Plano Real, que o saldo comercial começou a apresentar déficits. A partir desse momento, embora tenha conseguido debelar a inflação, Fernando Henrique passou a contar com mais um problema no comércio exterior brasileiro além da competitividade internacional que castigava a indústria brasileira, qual seja, o fraco desempenho das exportações e o ônus da diminuição de lucros para essas empresas. Soma-se a esses fatores mais um agravante que condicionou o comportamento do comércio exterior brasileiro:

a falta de “mentalidade exportadora²⁵” do empresariado brasileiro. Havia uma resistência muito grande das empresas brasileiras, especialmente pequenas e micro, no que diz respeito à exportação de bens. Isso se deve, em primeiro lugar, ao fato de que até o final dos anos 80, o mercado doméstico sempre absorveu a produção da indústria de forma aceitável. Mas, com a abertura comercial e com a concorrência acirrada dos produtos estrangeiros, a indústria brasileira se viu obrigada a repensar o quanto da produção poderia ser destinado ao exterior. Contudo, o chamado “esforço exportador” das empresas brasileiras levou tempo até ser assimilado e posto em prática. Em segundo lugar, os trâmites necessários para embarcar uma mercadoria para o exterior sempre foram um complicador aos olhos do empresariado brasileiro e contribuíram para manter o desinteresse pela exportação. O governo FHC tomou algumas iniciativas para reverter esse quadro e incentivar as empresas brasileiras a exportarem. Um exemplo disso foi a criação do sistema “BrazilTradeNet”, em abril de 1998, situado no site do Itamaraty. Esse sistema nada mais é do que um instrumento de identificação de clientes, onde através do código de nomenclatura TEC do produto, pode-se identificar uma série de clientes estrangeiros que já compraram ou que se interessam em comprar aquele determinado bem. Essa rede de contatos é especialmente interessante para as pequenas empresas, pois o maior obstáculo à exportação para essa categoria é justamente a identificação de possíveis importadores. Outra iniciativa do governo para contornar os complicados trâmites da exportação foi simplificar o processo de envio de mercadorias para fora do país, oferecendo até uma opção por meio do sistema de correios do Brasil. O “ExportaFácil” é um produto oferecido pelos correios para mercadorias de pequeno porte e pouco peso, que agiliza o desembaraço do produto e a entrega no seu destino final.

Entretanto, essas medidas não foram suficientes para reverter o déficit comercial. Na verdade, foi apenas no ano 2000, um ano após a desvalorização cambial, que os números começaram a reverter. O fato de o governo ter mantido tanto tempo e a um custo tão alto a valorização da moeda induz-nos a considerar verdadeira a hipótese de que o primeiro mandato de Fernando Henrique teve como um dos objetivos principais a reeleição.

O fator interessante desse período fica por conta da presença dos três paradigmas de política exterior identificados por Cervo (2002, p. 5). No que diz respeito à política comercial, a presença do

²⁵ Quando dizemos que o Brasil não tem “mentalidade exportadora” ou “cultura exportadora” significa dizer que as empresas brasileiras, de uma forma geral, não têm interesse em exportar mercadorias. Aqui não se faz referência a fatores técnicos como a moeda valorizada, por exemplo, que desestimula as exportações, mas sim a falta de incentivo dos empresários pelas barreiras burocráticas, motivacionais e necessidade de preparo da empresa para entrar na atividade exportadora, que muitas vezes pode envolver processos de qualificação de funcionários ou adaptação do produto aos padrões de qualidade internacionais.

estado logístico é particularmente interessante, uma vez que os indícios de manifestação desse paradigma são especialmente relevantes para esse estudo. Apesar do modelo cambial ter sido um desestímulo para as exportações, este capítulo discutiu também outras posturas do governo federal na condução da política de comércio exterior que não podem ser negligenciadas nessa análise. O incentivo à participação do empresariado brasileiro nas negociações comerciais do Brasil, o controle do processo de abertura comercial e a postura mais incisiva nas negociações da Alca são exemplos de iniciativas positivas do governo que evidenciam planejamento e direcionamento na política comercial do país. De fato, se na economia interna Cardoso parecia seguir as tendências do estado normal, na política comercial houve iniciativas em direção ao estado logístico. Essa tendência será percebida de forma mais clara e acentuada nos dois capítulos seguintes, onde serão analisados as questões da institucionalidade do comércio exterior do período, os financiamentos e seguros de crédito às exportações e a estratégia de comércio exterior caracterizada pelo apoio governamental à indústria aeronáutica.

3 A INSTITUCIONALIDADE E OS FINANCIAMENTOS ÀS EXPORTAÇÕES

Após a abertura comercial realizada no início da década de 1990 pelo governo Collor de Mello, muito tem se discutido sobre a questão da vulnerabilidade externa da economia brasileira e o papel das importações e exportações no processo de reversão dessa vulnerabilidade e retomada de uma trajetória de desenvolvimento sustentado do país. Após um primeiro momento de duras críticas à abertura da economia, e principalmente à forma como esse processo teria sido conduzido, não totalmente sem fundamento, os benefícios da abertura passaram a ser percebidos e identificados de forma mais clara na própria indústria nacional, como o aumento da produtividade, maior diversidade de insumos e produtos, maior competição, estímulo ao avanço tecnológico, etc (MARKWALD e PUGA, 2002, p. 1). Contudo, desde meados dos anos 1990, o foco da discussão deslocou-se da problemática das importações para o aumento do volume das exportações brasileiras. Vários diagnósticos foram feitos com o objetivo de tentar identificar os principais obstáculos ao aumento das exportações, como os listados a seguir:

- Baixa rentabilidade da atividade exportadora, em virtude da incompleta desoneração tributária;
- Existência de uma base exportadora excessivamente estreita;
- Elevada concentração das exportações em um número restrito de produtos;
- Escassa diversificação dos mercados de destino;
- Financiamento a custo elevado, além de restrito a poucas empresas e poucos setores;
- Ausência de coordenação das ações governamentais;
- Falta de prioridade política concedida ao esforço exportador;
- Baixa propensão a exportar das empresas nacionais;
- Ausência de grandes empresas exportadoras (transnacionais verde-amarelas);
- Baixo conteúdo tecnológico das exportações;
- Ausência de uma cultura empresarial exportadora;
- Restrição da oferta exportável, em virtude da baixa taxa de investimento da economia (MARKWALD e PUGA, 2002, p. 3).

Na verdade, todos os diagnósticos acima têm sua parcela de contribuição na falta de dinamismo e volume das exportações. Não se pode, dessa forma, atribuir a apenas um deles a causa única do fraco desempenho exportador das empresas brasileiras. Contudo, alguns dos problemas citados acima são de fato mais complexos e abrangentes, como por exemplo, a estreiteza da base exportadora e a baixa propensão a exportar, gerando uma discussão maior em torno de alternativas para a superação desses obstáculos. Markwald e Puga (2002) afirmam que apenas 0,8% das empresas brasileiras são exportadoras, o que significa algo em torno de 16.000 empresas num universo de 2,2 milhões existentes no país.²⁶ Apesar de as exportações estarem concentradas notadamente num conjunto pequeno de grandes empresas, os autores dão destaque para um fato significativo na análise do desempenho exportador das empresas brasileiras: no Brasil, as micro empresas correspondem a um total de 93% do universo de empresas, sendo que 40% delas atuam em setores *nontradeables*, ou seja, em setores onde não é possível a atividade exportadora. Portanto, o potencial de expansão da base exportadora envolvendo essas empresas é menos significativo que aparentemente se possa suspeitar. Assim, a relação base exportadora/base produtiva atinge 12,4% das pequenas empresas, 40,6% entre as de porte médio e 86,5% das grandes empresas. Apesar de registrar-se um aumento da base exportadora, durante a década de 1990, a uma taxa de 6,4% ao ano, Markwald e Puga (2002, p. 9) mostram a existência de três períodos onde o comportamento das exportações brasileiras foi nitidamente diferente, a saber: de 1990 a 1994, onde houve uma fase inicial de expansão da base exportadora; de 1994 a 1998, caracterizada inegavelmente pela estagnação do número de exportadores; e de 1999 a 2001, onde a base exportadora volta a crescer a um ritmo expressivo, embora não tão significativo quanto o da primeira fase.

²⁶ Dados coletados, segundo os autores, na Secex.

Tabela 3

Tabela 3

Evolução da Base Exportadora - 1990/2001

Ano	Empresas Exportadoras					Exportação (US\$ Milhões)				
	Antigas ^a	Extreantes	Total	Varição	Participação	Antigas ^a	Extreantes	Total	Participação	Exportação
		(1)	(2)	Absoluta	(%)		(3)	(4)	(%)	por Empresa
				(½)				(3/4)	(4/2)	
1990	-	-	8.537	-	-	-	-	31.414	-	3,68
1991	6.602	2.871	9.473	936	30,3	30.855	766	31.621	2,4	3,34
1992	7.916	3.708	11.624	2.151	31,9	35.124	669	35.793	1,9	3,08
1993	9.623	4.005	13.628	2.004	29,4	37.876	826	38.701	2,1	2,84
1994	10.804	3.492	14.296	668	24,4	42.868	690	43.558	1,6	3,05
1995	10.626	2.807	13.433	(863)	20,9	45.550	956	46.506	2,1	3,46
1996	10.610	2.787	13.397	(36)	20,8	46.710	1.037	47.747	2,2	3,56
1997	10.695	3.155	13.850	453	22,8	52.358	628	52.986	1,2	3,83
1998	10.935	3.031	13.966	116	21,7	50.154	952	51.106	1,9	3,66
1999	11.459	3.709	15.168	1.202	24,5	46.697	1.299	47.995	2,7	3,16
2000	12.479	3.537	16.016	848	22,1	53.480	1.606	55.061	2,9	3,44
2001	13.114	3.707	16.821	805	22,0	57.023	1.116	58.139	1,9	3,46

Fonte: MARKWALD, Ricardo e PUGA, Fernando Pimentel. Focando a Política de Promoção de Exportações **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002.

^aEmpresas com experiência exportadora prévia.

Essas diferenças no desempenho exportador nos períodos acima mencionados parecem estar diretamente relacionados com o comportamento do câmbio ao longo desses anos. É evidente que as desvalorizações cambiais ocorridas em 1991, 1992 e 1999 parecem explicar adequadamente a favorável evolução da base exportadora nos triênios 1991/93 e 1999/2001.

Cardoso inicia seu mandato em 1995 com um severo revés para as exportações: a taxa de câmbio valorizada em decorrência do Plano Real. Para compensar esse problema, o governo despendeu esforços numa série de iniciativas para incentivar a atividade exportadora, que vão desde uma reestruturação no quadro institucional voltado para o comércio exterior, reedição e incremento nos financiamentos às exportações e criação de seguros de crédito à exportação. Essas iniciativas serão analisadas detalhadamente a seguir, onde serão apontados os principais acertos do governo e os problemas intrínsecos a cada uma delas, juntamente com os resultados obtidos.

3.1 A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior

Até os anos 70, ainda dentro do modelo econômico desenvolvimentista e seguindo o modelo de substituição de importações, a política comercial exterior brasileira apoiava-se basicamente na proteção à indústria doméstica contra a concorrência de produtos importados através do protecionismo tarifário e não tarifário. A partir de 1970, contudo, com o incremento de produtos manufaturados na pauta de exportação, consolidando assim o que Silva (2004, p. 457) conceituou de “modelo substitutivo de exportações”²⁷, o desempenho das exportações passou a ganhar mais atenção do governo que investiu em instrumentos de incentivos como políticas fiscais e creditícias.

Nessa época, o órgão público responsável por praticamente todo o esquema de decisão e operacionalização do comércio exterior brasileiro era a Cacex (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil). Apesar de ser uma carteira exclusiva do Banco do Brasil, era também subordinada ao Ministério da Fazenda e situava-se na área do Ministério da Indústria e Comércio. O diretor da Cacex era nomeado diretamente pelo Presidente da República. Essa “posição de esquina” (MARTINS, 1984, apud VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 57) conferiu uma grande concentração de poder à Cacex, pois sua vinculação com o Banco do Brasil lhe permitia ter domínio sobre a área de financiamento, enquanto que sua ligação com os outros órgãos e ministérios lhe garantiam autonomia de ação e decisão. Esse órgão dispunha de recursos autônomos para promover as exportações e era responsável pela gerência da Companhia Brasileira de Entrepostos Comerciais (Cobec), uma *trading company* criada pelo Banco do Brasil. Dessa forma, a Cacex atuava como “instituição pública operadora e reguladora, provendo recursos financeiros, gerenciando incentivos fiscais e creditícios, promovendo exportações e comercializando diretamente produtos brasileiros”(VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 57). Atuava também como canal de comunicação com o setor privado no que diz respeito a negociações e formação de interesses, pois funcionava como mediadora na conciliação de interesses divergentes.

Para alguns autores como Veiga e Iglesias (2002a, p. 58), o modelo de concentração de poder e abrangência de funções da Cacex refletia, de certa forma, a forte atuação do Estado na economia, o que por certas vezes, gerava justaposição de competências. Apesar disso, é incontestável a funcionalidade e eficiência desse órgão na implementação da política de comércio

²⁷ O “modelo substitutivo de exportações” diz respeito aos esforços do país em aumentar o fluxo de exportações do país não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente, diversificando a pauta de produtos exportados e incentivando especialmente a exportação de manufaturados. Essa tendência, apesar de ter sido detectada já em meados da década de 1960, concretizou-se de fato na década de 1970. Para uma melhor compreensão da evolução do comércio exterior brasileiro e o papel das exportações no desenvolvimento do país de 1945 a 1980, ver: SILVA, Heloisa C. M. da. **Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações**. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2004

exterior do período. Esse êxito deveu-se não apenas à funcionalidade do órgão de acordo com o contexto político desse período e seus condicionantes, mas também à concentração de funções diversas (financiamento, promoção, administração de incentivos fiscais, comercialização direta de produtos, interlocução com o setor privado e regulação).

Em 1990, no início do governo Collor, na esteira de uma série de mudanças no âmbito da liberalização comercial, a Cacex foi por fim extinta. O desaparecimento repentino desse órgão deixou a política de incentivos às exportações totalmente desorientada, sem rumo e sem foco. Além disso, outras mudanças na estrutura organizacional dos ministérios também foram promovidas, especialmente na área econômica. Uma fusão dos três principais ministérios da área econômica fez surgir um só, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), que assumiria, dentre outras responsabilidades, a formulação e condução da política de comércio exterior. Além da abrangência de funções garantidas a esse mega-ministério, todas as questões de cunho fiscal ficaram sob responsabilidade da Fazenda pela Constituição de 1988, dando fundamento legal e influenciando a distribuição de poderes dentro desse novo ministério (VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 59).

No início da administração Itamar Franco, final de 1992, o MEFP foi novamente dividido em três ministérios, da Fazenda, Economia e Planejamento, e o DIC (Departamento de Indústria e Comércio) e o Decex (Departamento de Comércio Exterior), que antes faziam parte do MEFP, foram transformados em secretarias e voltaram à supervisão do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT). Em 1998, final do primeiro mandato FHC, o MICT transformou-se no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), sendo que a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) recebeu as funções normativas e operacionais dessa área, e o Ministério da Fazenda passou a controlar as questões da área tributária, alfandegária e tributária. Essa estrutura prolongou-se até o final dos anos 90.

No entanto, o início do governo FHC em 1995 registrou uma série de mudanças e iniciativas nessa área para incrementar a capacidade de coordenação pública do comércio exterior. Foi criada a Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex)²⁸, a Agência de Promoção às Exportações (Apex), foram implementadas algumas mudanças nas normas e na

²⁸ Maiores informações ou detalhes atualizados da organização interna, Decreto Lei gerador do órgão, atribuições e objetivos da Camex, ver Apêndice A. Depois de sua criação, em 2001 a Camex sofreu algumas modificações na sua estrutura e organização interna, e lhe foram atribuídas novas funções, mais abrangentes e com o objetivo de sanar alguns pontos problemáticos do órgão.

legislação do controleum reordenamento institucional da área, abrindo espaço inclusive para uma maior aproximação e participação do setor privado.

3.1.1 De MICT a MDIC

O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) sofreu uma transformação no final do primeiro mandato de FHC, em 1998, e passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Segundo Bonelli (2001, p. 28), os objetivos do novo ministério passaram a se voltar mais para a promoção de competitividade das empresas, assumindo um papel mais claro de agente do desenvolvimento. Além de continuar com as Secretaria de Comércio Exterior (Secex), Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP), o MDIC também absorveu o BNDES em seu organograma, apesar desse banco ainda ter conservado grande autonomia, o que lança dúvidas sobre sua real integração ao ministério. É interessante observar que tanto Bonelli (2001, p. 29) como Veiga e Iglesias (2002a, p. 86) afirmam que apesar do consenso sobre a prioridade do incentivo às exportações nesse governo, muita discussão havia sobre o papel da política de comércio exterior na estratégia de desenvolvimento do país, pois não havia consenso entre os liberais e os intervencionistas (desenvolvimentistas) sobre a forma como essa política deveria ser conduzida. Como colocam Veiga e Iglesias (2002a, p. 86):

Na área de comércio exterior, os liberais têm dificuldade para abrir espaço para discussão de políticas ativas de exportação e – mais surpreendente – para acomodar a prioridade às exportações na política de austeridade fiscal. Já os desenvolvimentistas parecem não conceber a política fora do marco tradicional em que se combinam políticas setoriais “regadas” a subsídios e incentivos com doses nem sempre homeopáticas de proteção.

Bonelli (2001, p. 29) também registra a existência dessas duas tendências dentro do governo e estende essa discussão para outras áreas além do comércio exterior. Segundo esse autor, o grupo dos monetaristas (ou neo-liberais) queria a continuidade da política econômica praticada até então, caracterizada por uma modestíssima intervenção setorial e pela continuidade da política cambial (ou seja, manutenção da valorização da moeda). Os elevados ganhos de produtividade da produção manufatureira se encarregariam de restabelecer gradualmente a competitividade que havia sido reduzida pela valorização cambial. Segundo esse grupo, era necessário que houvesse uma “normalização” do cenário externo para que se pudesse, gradualmente, desvalorizar a taxa cambial.

Um severo ajuste fiscal deveria preceder esse movimento, para que as taxas de juros, então altíssimas, fossem liberadas. A estabilidade econômica era, para esse grupo, um processo contínuo para que se mantivesse a inflação sob controle.

O segundo grupo, que Bonelli (2001, p. 29) chama de desenvolvimentistas, caracterizava-se por propor maior ativismo setorial, desvalorização da taxa cambial e diminuição das taxas de juros. Segundo esse grupo, a forma como teria sido feita a abertura comercial, rápida, mal planejada e excessiva, prejudicava fortemente a indústria brasileira. Além disso, os processos de globalização e a concorrência externa também faziam pressão nas empresas brasileiras. Daí a necessidade de apoiar os setores em crise e montar um aparato para fortalecer e melhorar a competitividade das empresas brasileiras.²⁹

Na época da criação do novo Ministério do Desenvolvimento, essas divergências dentro do governo ficaram mais perceptíveis. Mesmo com as tendências desenvolvimentistas de apoio setorial e ao comércio exterior terem se distanciado um pouco das concepções originais, Bonelli (2001, p. 29) afirma que o órgão de fato assumiu a nova agenda das políticas de competitividade e passou a dar destacada atenção ao incentivo às exportações para reverter o saldo negativo da balança comercial, usando a Camex para atingir esse propósito. As atribuições do MDIC refletem essa atenção especial com as exportações:

- Política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços;
- Propriedade intelectual e transferência de tecnologia;
- Metrologia, normatização e qualidade industrial;
- Políticas de comércio exterior;
- Regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior;
- Aplicação dos mecanismos de defesa comercial;
- Participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior;
- Formulação da política de apoio à micro-empresa, empresa de pequeno porte e artesanato;
- Execução das atividades de registro do comércio.

²⁹ Tanto com relação ao grupo dos desenvolvimentistas como ao dos neo-liberais, é preciso ressaltar que não havia uma homogeneidade absoluta dentro de nenhum deles, sendo que uma pessoa poderia se identificar mais com um grupo do que com outro, mas não necessariamente concordar com a totalidade dessas características que os distinguem.

3.1.2 A Camex

Um dos fatores que evidencia a preocupação do governo Fernando Henrique em estabelecer novas diretrizes para a política de comércio exterior é a criação da Camex no início de 1995. O objetivo dessa entidade era “superar problemas institucionais decorrentes da fragmentação das instâncias decisórias na área e coordenar as atividades e decisões com vistas à elaboração de uma política de médio prazo para o comércio exterior” (VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 60). Dentre os objetivos da Camex podemos citar:

- Definir diretrizes da política exterior;
- Manifestar-se previamente sobre as normas e legislação acerca do tema;
- Estabelecer diretrizes para investigações de práticas desleais de comércio;
- Elaborar diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações;
- Dispor sobre diretrizes para alterações de alíquotas nos impostos de importação e exportação;
- Avaliar os impactos de medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o desempenho do comércio exterior;
- Formular a política sobre as negociações de acordos bilaterais ou multilaterais de comércio;
- Formular estratégias para a promoção de bens e produtos brasileiros no exterior.³⁰

Logo quando foi criada, faziam parte da Camex os ministros chefe da Casa Civil, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Indústria, Comércio e Turismo, da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, o presidente do Banco Central e ainda representantes de outros órgãos do governo (VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 61). A partir de uma análise de suas funções e dos membros que a compõe, é inegável que a natureza desse órgão seja basicamente de formulação de políticas e diretrizes, e não de execução ou de implementação das mesmas. A Camex foi concebida para ser um foro de discussão, onde os principais chefes do governo deveriam chegar a consensos sobre as diretrizes das políticas de comércio exterior. De fato,

³⁰ Adaptado do site do MDIC.

o momento era de recomposição de estratégias direcionadas a promover as exportações, pois desde o governo Collor, com a extinção da Cacex, todo um sistema de elaboração e de implementação de políticas fora desmontado. A Camex seria, no governo FHC, o ponto de articulação entre os principais obstáculos ao aumento das exportações e à concepção de iniciativas para contornar essas dificuldades. Cada ministério que fazia parte da Camex tinha sua competência específica para implementar as diretrizes formuladas no âmbito da Camex.

Em 1998, a Camex lançou o Programa Especial de Exportações (PEE), cujo objetivo era dobrar as exportações até o final de 2002. O PEE coordenava os setores exportadores da indústria brasileira (mais de 60 setores) e vários órgãos governamentais agrupados por áreas temáticas envolvidos com as exportações. Diversas reuniões foram realizadas para discutir as vantagens e desvantagens dos produtos brasileiros frente à concorrência internacional, mas as metas do programa eram de fato ambiciosas para o pequeno período de tempo, e ao final de 2002, o aumento registrado nas exportações fora de apenas US\$ 9 bilhões³¹ (VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 63).

3.1.3 A Apex e o Incentivo às Pequenas e Micro Empresas

Em novembro de 1997 o governo já tinha consciência do pequeno número de pequenas e micro empresas que atuavam na área de exportação. As maiores dificuldades em promover as exportações nessas categorias de empresas não eram apenas a falta de recursos financeiros, organizacionais e humanos mas também a falta de “cultura exportadora” das pequenas e micro-empresas. Assim, em 1997 foi criada a Agência de Promoção às Exportações (Apex) no âmbito do Sebrae, que contava com um orçamento anual de R\$ 50 milhões e tinha como objetivo principal implementar uma política de promoção das exportações. Isso significava não só aumentar o volume de produtos exportados por essas empresas, mas também alargar a base exportadora aumentando o número de empresas envolvidas na atividade. Essa amplitude de atuação da agência levou a Apex a trabalhar com programas setoriais integrados que atuavam em todos os fatores condicionantes das exportações de um determinado setor (VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 64).

Uma das principais funções da Apex, e também uma de suas principais dificuldades, é sua atuação frente às lideranças empresariais. A agência tem como objetivo introduzir e divulgar nas

³¹ Fonte: MDIC. Apesar de o número desejado não ter sido alcançado no governo FHC, a tendência de crescimento das exportações continuou no governo de Luis Inácio Lula da Silva, e em 2004 as exportações atingiram a marca de US\$ 96 bilhões.

associações empresariais a visão estratégica das exportações e a relevância da participação de empresas de pequeno porte nessa atividade. Entretanto, nem sempre é possível conseguir o grau e a amplitude de comprometimento necessário das associações para que os projetos obtenham êxito.

A forma de atuação de Apex é através de projetos nacionais de coordenação e de unificação de atividades como cursos de comércio exterior, cadastro de consultores, coordenação de missões de prospecção, etc. Para melhor desenvolver esses projetos, a Apex também age de forma articulada com o Departamento de Promoção Comercial do MRE. Enquanto a Apex faria a parte doméstica das promoções, o DPC/MRE seria responsável pelo apoio às empresas através de suas embaixadas e consulados no exterior. Já no segundo mandato de FHC, em 2001, 76 projetos haviam sido concluídos e 121 estavam em fase de andamento. Boa parte desses em andamento dizia respeito a projetos setoriais integrados (46) e consórcios de exportação (39), que abrangiam produtos como calçados, alimentos, cerâmicas, autopeças, carnes, móveis e têxteis nos projetos setoriais, e confecções, calçados, jóias e pedras nos consórcios (VEIGA e IGLESIAS, 2002a, p. 65).

3.1.4 Demais órgãos envolvidos na Política Comercial

Além dos órgãos citados acima, que foram criados especificamente no primeiro governo FHC, os demais órgãos pré-existentes continuaram a desenvolver suas funções como já vinha acontecendo anteriormente. O Banco Central, em parceria com os demais bancos do sistema financeiro autorizados pelo próprio BC a operar com contratos de câmbio, seguiu com as funções de execução, controle e fiscalização sobre qualquer fechamento de contrato de câmbio, remessas de divisas para os exterior e ingresso de moeda estrangeira decorrente de exportações. A Secretaria de Comércio Exterior, a SECEX, vinculada ao MDIC, é dividida em quatro departamentos, a saber: o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), o Departamento de Negociações Internacionais (DEINT), o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) e o Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Comércio Exterior (DEPLA). Entre as competências a ela atribuídas, destacam-se a implementação de mecanismos de defesa comercial, a proposta de diretrizes de articulação de instrumentos aduaneiros bem como proposta de alíquotas para o imposto de importação e suas alterações e a formulação de propostas de políticas e programas de comércio exterior e estabelecimento de normas necessárias à sua implementação.³²

³² Fonte: MDIC.

Além destes, vale ainda registrar algumas considerações sobre a atuação do Ministério da Fazenda na institucionalidade da política comercial. Esse órgão tem como uma de suas funções principais fixar ou promover qualquer alteração nos impostos sobre importações ou exportações, além do poder de decisão sobre a questão dos subsídios. É através da Secretaria da Receita Federal, órgão vinculado ao MF, que são controlados e fiscalizados todos os processos de importações ou exportações do país. São os fiscais de Receita Federal que inspecionam todas as cargas que entram e saem do país, os documentos necessários nos processos de importação e exportação, e tudo o que diz respeito ao trânsito aduaneiro. De fato, o poder de atuação do Ministério da Fazenda na implementação das diretrizes e normas da política comercial é absoluto, o que entra em choque com o papel desempenhado pelo MDIC. Na verdade caberia a este último ministério as funções de elaborar e implementar as diretrizes do comércio exterior: sem essas atribuições e poder decisório, a atuação do MDIC estaria condicionada à atuação do Ministério da Fazenda.

É também no âmbito da Receita Federal que funciona o Siscomex (Sistema Integrado de Comércio Exterior), um sistema automatizado de registros de todas as importações e exportações que circulam no país. O acesso ao Siscomex é através do site da Receita Federal, e o sistema tem como objetivo integrar todos os órgãos públicos responsáveis pela gestão do comércio exterior (Bacen, Secex e SRF), permitindo-os analisarem todas as informações ali registradas on-line pelos importadores e exportadores. Esse sistema existia desde 1993, mas só fazia registro das exportações. No governo FHC, em 1995, as importações também passaram a ser automatizadas pelo sistema. A grande vantagem do Siscomex foi agilizar os processos de importação e exportação, padronizando conceitos, códigos e nomenclaturas, permitindo um fluxo mais rápido e eficiente de informações e dispensando o uso de documentos.

3.1.5 Avaliação sobre o quadro institucional

Do final dos anos 80 para o início dos anos 90 o Brasil passou de um extremo a outro, no que se refere a políticas públicas de comércio exterior. Se até 1989 o país contava com barreiras tarifárias e não tarifárias nas importações para proteger as indústrias nacionais, com vários tipos de incentivos às exportações como financiamentos e créditos, com uma superestrutura institucional geradora e operadora de apoio às exportações, em 1990 o país se vê em meio a mudanças radicais de desmonte completo do aparato estatal de incentivo e proteção à indústria brasileira, passando pelo

desaparecimento da Camex, da eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias às importações e a desestruturação dos sistemas de financiamento e crédito às exportações.

Contudo, a partir de 1995, no que diz respeito especificamente a institucionalidade do comércio exterior no Brasil, iniciou-se a reconstrução de um aparato institucional que servisse para retomar os incentivos às exportações e funcionasse como provedor de soluções para os principais obstáculos não-financeiros que as empresas enfrentavam na exportação de seus produtos. A Camex veio justamente para preencher esse espaço, mesmo estando longe dos moldes de mega-instituição como era o caso da Cacex.

Diversos fatores externos e internos, como a abertura comercial da economia, as novas regras de comércio e subsídios formuladas pela OMC, os processos de internacionalização da produção, o escasso orçamento de ajuda financeira à produção, entre outros, diminuíram consideravelmente o espaço de manobra do governo para incentivar as exportações através de mecanismos fiscais e creditícios. Isso torna o quadro institucional ainda mais relevante e decisivo na política comercial de um país, pois é uma dimensão que está livre das restrições regulatórias do regime de comércio internacional, e se bem elaborada para atuar em pontos estratégicos do processo de exportação (como por exemplo na identificação de clientes, adequação do produto às exigências internacionais, participação dos produtos nacionais em feiras e eventos de promoção comercial, etc.), pode influenciar de forma significativa no aumento das exportações brasileiras.

Veiga e Iglesias (2002a, p. 82) afirmam que o novo modelo institucional criado no governo FHC, principalmente a Camex, ainda não atingiu o formato ideal e compatível com as novas necessidades das empresas que exportam e com os fatores condicionantes do ambiente internacional de comércio. De fato, a Camex não tem o poder operacional e regulador da antiga Cacex, mas sim de coordenador e articulador entre os diversos ministérios envolvidos na atividade de comércio exterior e entre o governo e as próprias empresas. O modelo de “mega-instituição” que caracterizou a época Cacex tornou-se inviável no início dos anos 90 justamente pela centralização de tanto poder em um órgão apenas. Apesar de terem faltado ajustes de funcionamento dentro da instituição, assim como uma melhor reestruturação do papel do MDIC dentro da implementação das políticas de comércio exterior, é inegável que, pelo menos até o final de 1998, houve uma reconstrução do aparato institucional do comércio exterior, o que descarta a hipótese de negligência ou ausência do estado na política comercial externa.

3.2 Sistema de Financiamentos às Exportações e Seguros de Crédito

3.2.1 Antecedentes

Até meados dos anos 80, a política comercial brasileira contava com três pilares básicos que garantiam a promoção das exportações e saldos positivos na balança comercial: recursos orçamentários abundantes de crédito, uma taxa de câmbio extremamente favorável aos exportadores, e um modelo institucional fortemente concentrado em um só órgão, a Cacex, que detinha as funções de planejamento, execução e fiscalização das políticas de comércio exterior. Mas ainda no final da década de 1980, esse ambiente favorável às exportações começou a dar sinais evidentes de esgotamento e tornou-se inviável de ser mantido. A crise da dívida externa que assolou o Brasil restringiu muito os recursos orçamentários que eram destinados aos financiamentos e créditos às exportações. Também as linhas externas de crédito sofreram reduções consideráveis, pois a credibilidade dos países em desenvolvimento de pagamento de suas dívidas era questionada. A institucionalidade baseada no modelo Cacex também foi desmontada no governo Collor, deixando as empresas exportadoras sem a estrutura de apoio que a Cacex garantia até então. E, por fim, a partir da metade do ano de 1994, a taxa de câmbio muda complicando ainda mais o desempenho das exportações.

De fato, Veiga e Iglesias (2002b, p. 199) afirmam que o final dos anos 80 é marcado pelo desmonte da estrutura de apoio às exportações como vinha acontecendo nas últimas décadas. Os incentivos fiscais e os sistemas de financiamento foram sendo gradualmente desativados a partir de 1983, a institucionalidade perdeu poder com o fim da Cacex e as prioridades da política econômica se distanciavam do apoio às exportações. No que diz respeito especificamente às políticas de financiamento, os autores afirmam ainda que, apesar das tentativas de diversificação setorial percebidas nessa política, a falta de critérios que permitissem uma política seletiva de apoio comprometeu a eficiência do sistema e conseqüentemente o próprio objetivo de diversificação. Além disso, os financiamentos também se caracterizavam por se concentrar num pequeno número de grandes empresas exportadoras.³³

Por fim, outro problema que se apresentava era a falta de mecanismos adequados para gerenciar o risco de crédito. O seguro de crédito era operado por um órgão público, o IRB (Instituto

³³ Ver mais detalhes e dados sobre o perfil das empresas exportadoras do país no Anexo C.

de Resseguros do Brasil), mas também entrou em crise no final da década de 80. Nos financiamentos pré-embarque, até 1984, o Estado arcava integralmente com o risco das operações. A partir de 1984, contudo, transferiu toda a responsabilidade para o sistema financeiro. Essa transferência causou outros tipos de problema, pois os bancos passaram a excluir as operações ou empresas que apresentassem certo risco de inadimplência (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 199).

3.2.2 A Remontagem dos Financiamentos às Exportações

No começo da década de 1990, era claro que a maior preocupação econômica centrava-se no combate à inflação. No que diz respeito especificamente às políticas de comércio exterior, as prioridades concentravam-se na liberalização das importações, enquanto as exportações permaneciam sem impulso e sem rumo definido, não podendo mais contar com o apoio institucional da antiga Cacex e com o sistema de financiamentos de crédito. Contudo, a partir de 1991, gradualmente, os programas de financiamento foram sendo remontados. No primeiro governo FHC, outros sistemas de crédito e seguros foram criados, e os que já haviam sido criados anteriormente foram aperfeiçoados e seus recursos orçamentários reforçados.

3.2.2.1 *Programas Públicos de Financiamento*

a) BNDES-Exim

O BNDES-Exim foi criado em 1991 como FINAMEX, gerenciado pelo BNDES, nas modalidades de pré e pós-embarque. Inicialmente, o programa destinava-se apenas às indústrias de bens de capital. Mas, a partir de novembro de 1996, algumas mudanças foram promovidas nessa linha de crédito, alterando os próprios dos objetivos do programa a fim de aumentar sua participação nos incentivos às exportações. Segundo Veiga e Iglesias (2002b, p. 201), entre as modificações promovidas nessa linha, destacam-se a significativa ampliação da abrangência setorial do programa, que antes se voltava apenas para os bens de capital e serviços a eles relacionados. Também a participação do BNDES elevou-se para até 100% do valor da exportação, assim como o prazo máximo dos financiamentos pós-embarque aumentou de 10 para 12 anos. Os encargos das operações

também baixaram do *spread* básico de 2% para 1%, e ampliou-se o escopo de garantias aceitas pelo programa.

Ainda em 1997 foi criada uma nova modalidade de apoio às exportações no âmbito do mesmo programa, o Pré-Embarque Especial. Essa modalidade previa o financiamento de 100% do valor do incremento previsto para as exportações da empresa para os doze meses seguintes ao pedido de financiamento. Diferentemente das demais, essa modalidade não está vinculada a nenhum tipo de embarque específico. Obviamente, foram estipuladas garantias para a efetivação das exportações, sob pena de elevação do *spread* básico de 1% para até 20%, incidentes sobre a parcela das exportações não realizadas, e redução do prazo de quitação do financiamento de 24 para 12 meses.

As mudanças promovidas nessa linha de financiamento em 1996, especialmente as de redução de custos das operações e a ampliação do escopo do financiamento, foram responsáveis por um grande crescimento do programa em 1997. Ainda neste mesmo ano, o BNDES-Exim passou a financiar as exportações da Embraer, responsáveis por grande parte do aumento dos desembolsos dessa linha a partir de 1997. Como se observa na Tabela 3, os desembolsos para a Embraer em 97 representaram 40,5% do programa, em 98 chegando a 51% e em 99 a 45,8%.

Tabela 4: Desembolso das Linhas do BNDES-Exim (US\$ milhões)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	32,8	77,7	64,3	279,7	377,6	388,3	1185,3 <i>704,5</i>	2064,6 <i>1009,8</i>	2100,5 <i>1137,6</i>
Pré-embarque	32,8	30,9	27,8	69,2	95,1	85,6	213,3 <i>41,6</i>	642,0 <i>194,6</i>	638,0 <i>410,0</i>
Pós-embarque	-	46,8	36,5	210,7	282,5	302,7	591,8 <i>282,7</i>	1076,8 <i>469,6</i>	1160,5 <i>425,6</i>
Pré-especial	-	-	-	-	-	-	380,2 <i>380,2</i>	345,8 <i>345,8</i>	302,0 <i>302,0</i>

Fonte: VEIGA, Pedro Motta e IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002.

Obs.: Os dados em itálico referem-se ao desempenho das linhas de financiamento, excluídos os créditos concedidos à Embraer.

No que diz respeito ao destino das exportações financiadas por essa linha, vale registrar também que contando as vendas externas da Embraer, os Estados Unidos respondem por 50,2% do mercado de destino do total das exportações financiadas pelo programa. Excluídas as vendas da

empresa, esse número cai para 4,8%, e o valor dos financiamentos reduz-se de US\$ 902,9 milhões para US\$ 40,4 milhões, ou seja, em 1999, 95,5% dos financiamentos destinados ao mercado norte-americano foram da Embraer. Ainda excluindo os números da Embraer, cresce a participação dos países latino-americanos, atingindo 56,8% dos valores da linha e respondendo por 80,5% do número de operações.³⁴

É notável a concentração das operações do programa em grandes empresas, não somente em termos de valores liberados pela linha, mas também em número de operações. As grandes empresas respondem por 92% das operações, enquanto que as médias ficam com 6% e as MPE apenas com 2% do total. A concentração das grandes empresas é ainda maior na modalidade de pós-embarque, onde os números chegam a 99% dos valores desembolsados e 94,4% das operações. No pré-embarque especial, esse número diminui bastante, as grandes empresas respondem por menos de 2/3 das operações, e as médias, por 25,3% (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 206). É interessante observar que essa linha de pré-embarque especial tornou-se especialmente atraente para empresas de menor porte, provavelmente por se tratar de um financiamento à produção, já que um dos maiores problemas das PME e das médias é justamente falta de capital de giro.

b) PROEX/Banco do Brasil

O Programa de Financiamento às Exportações foi criado em 1991, pela Lei no. 8.187, com duas finalidades: prover financiamentos pós-embarque à exportação de bens e serviços e equalizar taxas de juros. Os recursos destinados para esse programa vêm do orçamento da União, e o agente financeiro responsável é o Banco do Brasil. Até o ano de 1995, a execução do programa foi cheia de dificuldades e altos custos para o Tesouro Nacional, o que fez o mecanismo ser pouco utilizado nos primeiros anos de sua existência. Já no primeiro ano do governo FHC, algumas mudanças foram implementadas e os resultados do PROEX apresentaram melhoras.

Na modalidade de financiamento, o crédito é concedido diretamente ao exportador por meio do desconto dos títulos representativos de venda a prazo, o que se denomina *supplier's credit*. Quando o crédito é concedido diretamente ao importador, *buyer's credit*, a operação só é viabilizada

³⁴ É importante registrar que alguns dos dados apresentados ao longo desse estudo fazem referência ao ano de 1999. Apesar de não fazer parte do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e o corte metodológico abranger apenas os anos de 1995 até 1998, alguns números e cifras do ano de 1999 foram mantidos apenas para efeito de comparação, e em alguns casos, comprovam a continuação de determinadas tendências percebidas nos anos anteriores.

mediante um contrato de financiamento firmado com o governo brasileiro. Foi somente em 1995 que o financiamento à exportação foi regulamentado pelo Bacen e pelo MICT, com as normas que estabelecem as condições financeiras e a relação de bens e serviços passíveis de apoio. O financiamento pode cobrir até 85% do valor da mercadoria para bens com índice de no mínimo 60% de nacionalização, sendo que quanto menor a nacionalização do produto, menor a proporção do financiamento (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 214).

O sistema de equalização do PROEX consiste no pagamento às instituições financiadoras da diferença, a maior, entre os encargos negociados com o exportador ou importador e os custos de captação dos recursos pelo financiador. As taxas de equalização são estabelecidas de acordo com os prazos das operações, pelo Banco Central. Até o final de 1998, as taxas estavam variando entre 2% e 3,8% para prazos de financiamento que chegavam a nove ou dez anos.

Entretanto, até 1995, os valores operados pelo Proex eram ainda muito baixos para causar algum efeito no desempenho das exportações: neste ano, foram liberados US\$ 243,3 milhões para as operações de equalização, sendo US\$ 194,2 milhões em operações aprovadas e US\$ 49,1 milhões em operações realmente efetuadas. Quanto às operações de financiamento, o valor liberado foi de US\$ 80,9 milhões, sendo US\$ 32,6 milhões em operações aprovadas e apenas US\$ 48,3 milhões em operações efetivadas. Na verdade, as operações que realmente se concretizavam não passavam de 30% do valor orçamentário do Proex, ou seja, havia recursos liberados, mas outros fatores dificultavam o êxito do programa. Por esse motivo, o governo fez algumas modificações para aperfeiçoar o programa, como por exemplo, a sua simplificação operacional, a inclusão de regras e mecanismos para tornar o programa mais atraente para os bancos privados e estrangeiros, e a ampliação da lista dos produtos que o programa abrangia. Com essa nova abrangência de produtos, em 1998, o Proex já atingia algo em torno de 48% (que antes se restringia em 33%) da pauta brasileira de exportações (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 215).

Em 1997, outras medidas foram adotadas na modalidade de equalização para adaptar melhor o Proex às necessidades das empresas:

- Redução do prazo mínimo de financiamento de 18 meses para 360 dias;
- Possibilidade de que contratos contemplados com prazos de pagamento de equalização inferiores a sete anos tenham, em função do valor unitário da mercadoria correspondente, seus prazos ampliados para até sete anos;

- Ampliação do percentual máximo de equalização de 85% para 100% do valor do contrato de exportação de bens de capital e de produtos de maior conteúdo tecnológico com o objetivo de estimular a exportação de produtos com maior valor agregado;
- Ampliação de agentes financeiros credenciáveis ao sistema com a incorporação ao programa dos bancos múltiplos (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 215).

Também na modalidade de financiamento foram adotadas algumas mudanças no ano de 1997:

- Ampliação das garantias aceitas, passando a permitir outros instrumentos, como hipotecas e alienações fiduciárias, com o objetivo de simplificar e desonerar as negociações comerciais;
- Aceitação de operações com comissão de agentes, inclusive entre empresas coligadas;
- Maior concessão de autonomia para o Banco do Brasil, que passa a aprovar, autonomamente, operações de crédito de até US\$ 5 milhões (antes disso era de US\$ 1 milhão), visando maior agilidade e rapidez nas aprovações de crédito. Valores maiores teriam de passar pelo Comitê de Crédito à Exportação (CCEx) (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 216).

De acordo com Veiga e Iglesias (2002b, p. 216), essas modificações ampliaram de forma significativa o número de empresas que procuraram o Proex-Equalização no ano de 1998, aumentando também o número de operações realizadas. Ainda em 1998, novas modificações foram feitas, aumentando ainda mais o número de produtos elegíveis às duas modalidades de apoio, chegando a quase 8.000 produtos listados. Ainda, por meio de resolução do Bacen, o Proex-Financiamento, que antes cobria apenas 85% do valor da exportação, permitiu que os 15% restantes fossem financiados com a utilização do sistema de equalização. Além disso, novas mudanças foram feitas ainda em dezembro de 1998, das quais se destacam:

- Extensão do programa aos serviços e produtos de software;

- Redução dos prazos mínimos, de 360 para 60 dias, na linha de equalização, e de 180 para 60 dias, na de financiamento, a fim de suprir parte da demanda por crédito em consequência da retração de recursos externos observada a partir de outubro (crise financeira);
- Vinculação de operações realizadas sob o programa com operações de ACC³⁵, ou seja, o exportador poderá liquidar seus ACC com recursos do Proex, podendo conciliar suas necessidades de crédito à produção com financiamento à comercialização;
- Aceitação de garantia interna prestada por instituições financeiras de primeira linha e de seguro de crédito à exportação, ampliando as alternativas negociais e reduzindo o custo das garantias;
- Dispensa do direito de regresso contra o exportador nas operações garantidas por instituição financeira de primeira linha ou cobertas por seguro de crédito à exportação;
- Admissão no programa de contratos de financiamento direto entre o governo brasileiro e entidades estrangeiras do setor privado (anteriormente só eram possíveis operações entre governos).

Como já foi anteriormente salientado, essas medidas tinham como objetivo “aparar arestas” do programa a fim de melhor adaptá-lo às necessidades das empresas e dos agentes envolvidos em sua operacionalização. Contudo, a partir de 1999, o governo se viu obrigado a fazer alguns cortes no programa, assim como modificar novamente alguns aspectos de seu funcionamento, em parte por conta do *panel* na OMC aberto pela Bombardier contra a Embraer. Além disso, com a desvalorização do real em 1999, também os recursos orçamentários destinados ao Proex sofreram cortes, uma vez que eram considerados em dólares. Dessa forma, em dezembro de 1999, através das Portarias 374 e 375 editadas pelo MDIC, o Proex é novamente modificado com o objetivo de adaptar-se às novas condicionantes internas do país e da OMC em decorrência do contencioso.

³⁵ ACC: Adiantamento de Contrato de Câmbio, tipo de financiamento privado às exportações, discutido na seção 3.2.2.2 deste capítulo.

Na Tabela 5, percebe-se visivelmente essa diferença de desempenho do programa dos anos de 1997 e 1998 para 1999. Além disso, ao analisarmos as cifras do valor das exportações realizadas em comparação com o número de empresas, algumas características presentes no Proex irão assemelhar-se com o desempenho do BNDES-Exim. Por exemplo, no caso da modalidade de equalização, o valor médio (valor das exportações pelo número de empresas) cresce significativamente de 1997 para 1998, mantendo-se relativamente estável no ano de 1999. Já na modalidade de financiamento, percebe-se uma redução desse valor. Segundo Veiga e Iglesias (2002b, p. 221), essas evoluções podem sugerir que na modalidade de equalização, o Proex segue a tendência do BNDES-Exim de os bancos concentrarem-se em operações de grandes valores e em um número concentrado de grandes empresas. No financiamento, ao contrário, o Banco do Brasil buscou atender empresas menores e com menor volume de exportações, interessadas em obter financiamentos menores. Em 1997, a relação exportações efetivadas por empresa beneficiada nessa modalidade era de US\$ 5,2 milhões, caindo em 1998 para US\$ 900 mil e em 1999 para US\$ 736 mil. Esses números comprovam os esforços do Proex em apoiar empresas de pequeno e médio porte, cuja participação no programa cresceu de 20% em 1998 para 68% em 1999.

Tabela 5: PROEX – Indicadores de Desempenho 1997 - 1999

	1997	1998	1999
Operações aprovadas			
Total	5003	8696	5392
Equalização	4944	8079	4691
Financiamento	59	617	701
Empresas beneficiadas			
Total	269	587	516
Equalização	243	354	232
Financiamento	26	233	284
Exportações efetivadas (US\$ milhões)			
Total	2696,7	7322,6	6463,8
Equalização	2561,1	7111,2	6254,7
Financiamento	135,6	211,4	209,1
Desembolsos previstos/aprovados (US\$ milhões)			
Total	1801,3	5310,7	2595,5
Equalização	1555,8	4814,7	1655,5
Financiamento	245,5	496,0	940,0
Desembolsos previstos/valor exportações vinculadas (%)			
Total	17,5	19,4	16,5
Equalização	15,5	18,0	11,3
Financiamento	85,0	84,7	84,4
Bancos participantes			
Equalização	26	33	28

Fonte: VEIGA, Pedro Motta e IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002.

No que se refere ao destino das exportações, na modalidade de financiamento, em 1998 74% das vendas se concentraram principalmente na América Latina (menos o México). Nesse conjunto de países, o Mercosul responde por apenas 1/3 das exportações financiadas para a América Latina, o que significa que o mecanismo tem beneficiado principalmente os demais países latino-americanos. Ainda na modalidade de financiamento, a composição setorial das exportações sofreu algumas mudanças ao longo desses três anos. Em 1997, os serviços respondiam por 75,6% do total financiado, enquanto que em 1998, 37,4% foram destinados para máquinas e equipamentos, 12,3% para o *agribusiness*, 9,1% para produtos minerais, 8,1% para material de transporte e 18,3% para serviços, evidenciando assim uma maior diversificação da carteira. Outro dado importante de registro é sobre o perfil das empresas usuárias dessa modalidade. Durante os anos de 1998 e 1999, a participação das pequenas e médias empresas no número de operações do programa cresceu de 42,8% para 65,0%, e o número de pequenas e médias empresas beneficiadas chegou a 68,8% em

1999. Já em termos de valores, as grandes empresas dominam essa modalidade respondendo por 80% do total (VEIGA, 2002, p. 224).

Na modalidade de equalização, as características são um pouco diferentes. Como destino das exportações, o Nafta se sobressai em 1998 e 1999 com 50% das vendas, enquanto que a União Européia fica com apenas 10% de participação, a América Latina com 14,2% e os demais países com 15,8% em 1998 e 25,6% em 1999. Já a composição setorial da modalidade de equalização é mais similar a de financiamento: materiais de transporte respondem por 67,5% em 1998 e 54,1% em 1999, máquinas e equipamentos, minerais e *agribusiness* respondem pelo restante. Por fim, a clientela da equalização difere bastante da modalidade de financiamento. Aqui, as grandes empresas dominam as operações de forma significativa. Em 1998 e 1999, 88,1% da quantidade de operações foram dessa categoria, 97,2% e 96,6%, respectivamente, dos valores das exportações também foram delas, e 72,1% e 71,4% das empresas beneficiadas foram grandes empresas (VEIGA, 2002, p. 225).

Os números das tabelas apresentadas acima referentes aos programas de financiamento, tanto o Proex quanto o BNDES-Exim, mostram um claro aumento de recursos destinados ao incentivo às exportações. No caso do BNDES-Exim, as mudanças implementadas no programa dentre os anos de 1995 a 1998 promoveram um salto quantitativo e qualitativo do desempenho do programa. Também houve esforços, com algum sucesso, no sentido de diversificar mais a clientela do programa e atender as micro e pequenas empresas, já que a maior parte das empresas tomadoras eram de fato grandes firmas exportadoras. Também é claramente perceptível a concentração setorial dessa linha de financiamento na indústria aeronáutica e mais especificamente na própria Embraer, como evidenciam os números da Tabela 3.

No caso do Proex, da mesma forma, o volume de recursos a partir de 1995 aumentou de forma considerável, assim como forma promovidas mudanças na forma de operação do programa para adaptá-lo melhor às necessidades das pequenas empresas, principalmente na modalidade de financiamento, o que gerou de fato resultados positivos nos anos seguintes.

3.2.2.2 Programas Privados de Financiamento

Apesar de as modalidades de financiamentos privados não fazerem parte da política governamental de comércio exterior, de certa forma elas estão sob regulação do Banco Central. Entretanto, o interesse em discutir tais modalidades nesse estudo passa pelo ambiente econômico que

favorece ou não a oferta desses créditos, e também pelo tipo de empresa que é beneficiada por esses financiamentos. Assim, serão discutidas de forma breve apenas três modalidades que foram mais utilizadas na década de 1990: o ACC, o ACE e o pré-pagamento às exportações.

a) ACC e ACE (Adiantamentos sobre Contrato de Câmbio)

Esses mecanismos, criados na década de 1970, são amplamente utilizados no Brasil e têm como objetivo assegurar as mesmas condições de financiamento do mercado internacional. Segundo Pereira e Maciente (2002, apud VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 227),

Os bancos que operam com câmbio concedem aos exportadores os adiantamentos sobre os contratos de câmbio (ACC), que consistem na antecipação parcial ou total do montante em moeda nacional equivalente à quantia em moeda estrangeira comprada a termo, pelo banco, desses exportadores. O ACC é tipicamente uma operação de financiamento pré-embarque e seu período máximo de cobertura é de 180 dias. A partir daí o exportador pode obter o refinanciamento da exportação, por intermédio do ACE, até o momento da liquidação do câmbio, quando o importador realizar o pagamento em moeda estrangeira. Esse refinanciamento também é limitado, em geral, a 180 dias após o embarque das mercadorias.

A combinação desses mecanismos implica num total de 360 dias de financiamento pré e pós-embarque para o exportador, facilitando bastante as margens de manobra dos exportadores. Outro fator interessante de ser observado nessas modalidades é a questão dos riscos. Aqui, o risco cambial é eliminado pelo fato de que o importador pagará a transação em moeda estrangeira, mas ainda restam dois riscos para o banco: com o exportador, que pode não realizar a exportação, e com o importador, que pode não efetuar o pagamento.

O custo dessas operações para o cliente não é sempre o mesmo, pois varia de acordo com os prazos fixados, valor da exportação e credibilidade do próprio cliente. Na verdade essas condicionantes acabam por privilegiar as grandes empresas com histórico exportador, pois são percebidas como “baixo risco” pelos bancos. No entanto, esse custo pode variar também para um mesmo cliente, dependendo dos prazos da operação e da condição do risco-Brasil naquele momento. De acordo com Pereira e Maciente (2002 apud VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 228), desde a implantação do Plano Real até 1999, esse mecanismo foi amplamente utilizado por empresas que buscavam taxas de juros próximas das internacionais e bem menores que as do mercado doméstico, gerando assim um “ganho de arbitragem implícito nas operações de exportação financiadas,

impactando positivamente na rentabilidade das exportações”. Esse fato traz uma implicação importante para a questão da valorização cambial praticada no primeiro mandato de FHC. Se, por um lado, a valorização cambial prejudicava o desempenho final das exportações, o câmbio valorizado aumentava os incentivos para a contratação desse tipo de operações. Para evitar o problema da falta de incentivos para realizar a exportação física (em 1998 a diferença entre contratação financeira e realização física da exportação já chegava a US\$ 11 bilhões), o Banco Central adotou certas medidas a fim de incentivar a realização das exportações. Já em outubro de 1996, o Bacen criou nova alternativa de financiamento para as empresas que haviam fechado contratos com o exterior mas ainda não haviam embarcado a mercadoria. De acordo com Veiga e Iglesias (2002b, p. 229), os recursos para essa linha seriam captados no exterior pelo sistema bancário e repassados aos exportadores com algumas vantagens. A empresa poderia tomar emprestado o equivalente a 200% do volume dos contratos de câmbio não liquidados, com mercadorias a embarcar, além de poder tomar recursos dessas linhas para a compra de matérias primas ou outras finalidades relacionadas à exportação.

b) Pré-Pagamento de Exportação

No início da década de 1990, esse mecanismo foi pouco utilizado pelas empresas exportadoras, mas sua participação no financiamento privado às exportações aumentou, e em 1997 atingiu 26,7% das exportações brasileiras.

O pagamento antecipado era uma operação de financiamento que se caracterizava pelo adiantamento de recursos do importador para o exportador antes do embarque. A partir de 1995, o Banco Central passou a regular as operações de financiamento via pagamento antecipado ou pré-pagamento, permitindo a intermediação bancária. Essa alteração, juntamente com o melhor acesso a fontes de crédito de médio e longo prazo por parte dos bancos atuantes na área de exportações, fez com que os prazos de financiamento nessa modalidade aumentassem (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 231).

É interessante observar que esses benefícios de aumento de prazos favorecem essencialmente aqueles tomadores de crédito considerados pelos bancos como de primeira linha e baixíssimo risco, com capacidade de oferecer garantias maiores do que as exigidas em operações de ACC, assim como importadores também considerados de baixo risco e situados em países cuja

economia é mais forte e mais estável. Isso sem dúvida gera uma situação favorável para as grandes empresas exportadoras de forma geral, pois é essa categoria que possui as condições e garantias exigidas pelos bancos. De fato, uma vez que os bancos privados foram atuando de forma cada vez mais participativa dos processos de financiamento às exportações, a partir de 1990, as exigências no que se refere a garantias e riscos de liquidação de financiamentos foram aumentando.

3.2.3 Seguro de Crédito e Mecanismos de Garantia às Exportações

3.2.3.1 *Seguro de Crédito à Exportação*

Dentre os incentivos para incrementar as exportações no Brasil, o governo FHC também investiu nos seguros e garantias às exportações. Na verdade, já existia um mecanismo similar de responsabilidade do IRB, mas foi desativado no final dos anos 80 por mau gerenciamento e com um passivo de US\$ 800 milhões. Em outubro de 1996, o governo regulamentou (a Lei no. 6.074 correspondente a essa regulamentação era de 26/10/1979) um mecanismo de seguro de crédito às exportações, na área dos financiamentos pós-embarque, que tinha como objetivo garantir a cobertura de riscos políticos e extraordinários e riscos comerciais, cuja cobertura seria garantida pela União com um fundo criado especificamente para esse fim. Em março de 1997, foi criada uma empresa seguradora voltada exclusivamente para os financiamentos às exportações, formada pelo Banco do Brasil, pela COFACE (Companhia Francesa de Seguro de Crédito à Exportação) e mais quatro seguradoras privadas. Num primeiro momento, a cobertura dos riscos seria feita em sistema de parceria com o governo, sendo que a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) responderia pela cobertura dos riscos comerciais, enquanto que o Tesouro Nacional responderia pelos riscos políticos associados aos contratos de exportação (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 237).

Quadro 1: Seguro de Crédito à Exportação

AGENTE SEGURADOR Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações (SBCE) – empresa de capital privado constituída por meio da sociedade entre a COFACE, empresa francesa especializada na prestação desse serviço, e quatro seguradoras brasileiras.
O Fundo de Garantia às Exportações foi criado para prover recursos para garantir a cobertura dos riscos de responsabilidade da União.
OBJETIVO Garantir o recebimento do valor das exportações a crédito, caso ocorra atraso de pagamento, pelo importador ou pelo país, por prazo igual ou superior a 180 dias.
BENEFICIÁRIOS Empresas exportadoras de bens e instituições financeiras.
PRODUTOS BENEFICIADOS Todos os produtos a serem exportados, sejam eles básicos ou industrializados.
TIPOS DE RISCOS COBERTOS <ul style="list-style-type: none">• Comerciais – insolvência do importador de bens e serviços ou atraso no pagamento da dívida.• Políticos e extraordinários – guerras, revoluções, embargos de importação e exportação, restrições à transferência de divisas e eventos da natureza.
RESPONSABILIDADE PELOS RISCOS <ul style="list-style-type: none">• Comerciais – SBCE, com prazo de pagamento de até dois anos; FGE, nas operações que ultrapassem esse prazo.• Políticos e extraordinários – FGE, independentemente do prazo da operação de crédito.
MODALIDADE OPERACIONAL Os riscos cobertos adotam o princípio da globalidade, ou seja, garante o risco do conjunto das exportações da empresa e não apenas de operações isoladas.
PERCENTUAL DE COBERTURA <ul style="list-style-type: none">• Risco comercial – 85% do valor da operação.• Riscos político e extraordinário – 90% do valor da operação.
MONTANTE DAS EXPORTAÇÕES SEGURADAS Competirá à empresa exportadora selecionar e indicar à SBCE qual o montante de crédito e os clientes efetivos e potenciais que integrarão o conjunto das exportações previstas para o período seguinte de um ano que poderão ser garantidas pelo seguro. Cada proposta será analisada pela SBCE, de acordo com suas características e peculiaridades, para o estabelecimento de limites de crédito individuais para cada importador.
CUSTO DE SEGURO DE CRÉDITO Definido pela SBCE, com base nos dados e nas informações fornecidos pela empresa exportadora, cobrindo o montante aprovado e respectivos clientes indicados. O custo do seguro fixado incidirá sobre o montante aprovado e previsto de exportações, mas, caso estas não se concretizem, não haverá devolução do prêmio (custo) do seguro pago pela empresa exportadora à SBCE.
PRAZO PARA RECEBIMENTO DO SINISTRO A empresa exportadora receberá o pagamento do valor integral da cobertura do seguro 150 dias após a data de comunicação da inadimplência do importador. Caso já tenham decorridos 30 dias da data de vencimento do título cambial e o exportador entenda que haverá dificuldades em sua liquidação pelo importador, ele deve informar esse fato ao SBCE para fins de agilizar o pagamento do seguro.

Fonte: VEIGA, Pedro M. e IGLESIAS, Roberto M. A Política de Financiamento à Exportação no Brasil in **Aspectos estratégicos da política comercial brasileira**. Brasília: IPEA, 2002. 2 v.

Contudo, as seguradoras privadas demonstravam resistência em aceitar seguros com prazos superiores a dois anos. Isso prejudicava principalmente as empresas que exportavam produtos de alto valor agregado, e que normalmente têm um período de produção mais longo. Para contornar esse problema, a partir de 1997 a União passou a responsabilizar-se também por riscos comerciais relativos a operações de crédito com prazos maiores que dois anos. A União ficaria com uma participação limitada de 85% das eventuais perdas líquidas, e o resto ficaria por conta do segurado. Para prover recursos para viabilizar essa participação da União, foi criado o Fundo de Garantia à Exportação, administrado pelo BNDES.

Em meados de 1998, algumas mudanças foram implementadas nos mecanismos de seguro de crédito às exportações para dar maior impulso e agilidade às operações. Nesse sentido, entre outras iniciativas, o Banco Central passou a permitir a contratação do seguro de crédito em moeda estrangeira e autorizou as empresas especializadas a movimentarem contas bancárias nessas moedas.

Ainda em 1998, um novo conjunto de medidas foi adotado para novo aperfeiçoamento do mecanismo, dentre os quais podemos citar:

- A admissão do seguro de crédito como garantia dos financiamentos concedidos pelo Proex e BNDES-Exim e para as operações de ACE;
- Autorização para prorrogação do contrato de câmbio em 150 dias após a data de seu vencimento (anteriormente esse prazo era de 90 dias), equiparando esse prazo ao previsto para pagamento dos sinistros pela SBCE;
- Possibilidade aberta pela seguradora de cobertura de riscos de créditos para grupos de pequenas empresas exportadoras que possuam o mesmo nível de risco (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 240).

3.2.3.2 Fundo de Garantia de Promoção Da Competitividade (FGPC)

Na área dos financiamentos pré-embarque, foi criado em 1997 o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC) ou Fundo de Aval, gerenciado pelo BNDES. Esse mecanismo foi criado para beneficiar especialmente as micro, pequenas e médias empresas, com o objetivo de garantir o risco de operações de financiamento ao investimento e à exportação e à exportação pré-embarque. Contudo, apesar das expectativas positivas do governo em alavancar

financiamentos da ordem de R\$ 2,8 bilhões, o Fundo de Aval apresentou resultados quase inexpressivos no que diz respeito a incentivar exportações de empresas de menor porte. As causas para o fraco desempenho do mecanismo estão de fato na falta de credibilidade das pequenas empresas perante os órgãos envolvidos na operacionalização do fundo. De fato, os próprios órgãos públicos e os agentes financeiros do BNDES apresentavam resistência em assumir riscos com empresas de menor porte. Segundo Veiga e Iglesias (2002b, p. 241), “as instituições financeiras alegavam que o teto máximo de cobertura de apenas 70% associado à reduzida capacidade de crédito das empresas beneficiárias e o alto custo administrativo das operações constituíam desestímulos importantes para a concessão dos financiamentos.” De fato, em 1998 foram realizadas apenas 31 operações referentes a quatro empresas de médio porte, com valor total de financiamentos garantidos de R\$ 4,39 milhões. Esses resultados levaram o governo a promover algumas modificações no FGPC em meados de 1999, das quais destacam-se:

- Aumento do *spread* do agente de 2,5% para 4% anuais;
- Alteração do critério para a classificação das empresas beneficiárias;
- Ampliação da cobertura de riscos dos financiamentos por parte do fundo;
- Criação de um programa de milhagem pelo qual, para cada R\$ 1,0 milhão de operações vinculadas ao Fundo de Aval, o agente financeiro receberá 10% de recursos adicionais do BNDES para livre aplicação (VEIGA, 2002, p. 242).

As mudanças operadas de fato deram resultados ainda em 1999: a média mensal de aprovações passou de 30, no primeiro semestre, para 94 no segundo, e o número de empresas beneficiadas saiu das 281 em 1998 e atingiu 1.090 em 1999, sendo 96,6% micro e pequenas empresas cujos financiamentos representaram 72,6% do total. Embora os resultados ainda fossem modestos, os números comprovam uma tendência de crescimento e melhora no desempenho do programa, que continuou nos anos seguintes.

3.2.4 Algumas considerações sobre a oferta de financiamentos às exportações no Brasil

Veiga e Iglesias (2002b, p. 245) realizaram uma pesquisa com os maiores bancos atuantes na área de financiamento às exportações, públicos, privados nacionais e estrangeiros, sobre os

fatores que condicionam a oferta desse produto pelos bancos às empresas nacionais, assim como os principais problemas e entraves à oferta desses recursos. Algumas colocações são significativas para o presente estudo, uma vez que a questão dos financiamentos e incentivos às exportações faz parte da análise da política de comércio exterior do período aqui estudado. Assim, serão discutidas de forma breve algumas dessas questões e de sua interação com os demais fatores que caracterizam essa política e que já foram vistos anteriormente, como por exemplo, a estabilidade da economia e as novas regras do regime de comércio internacional. Serão discutidos os fatores condicionantes da oferta de recursos privados, e num segundo momento, serão abordados os fatores condicionantes da oferta de recursos públicos.

No que diz respeito à oferta de recursos privados para as empresas exportadoras, três fatores principais condicionam esse mercado. O primeiro deles é a percepção dos bancos com relação ao chamado “risco-Brasil”³⁶, pois há a necessidade de os bancos sentirem um certo grau de segurança na economia do país para realizarem um contrato de financiamento com determinada empresa. Isso é especialmente relevante se considerarmos que a estabilidade econômica está diretamente relacionada a outras questões como taxa de câmbio e taxa de juros, pois são variáveis que atuam de forma intensa no desempenho de empresas que exportam e importam produtos. No caso da oferta de recursos privados, onde os bancos visam em primeiro lugar o lucro e não o incremento das exportações ou o desenvolvimento da indústria nacional, a segurança de um retorno garantido é uma condicionante ainda mais decisiva na oferta de créditos.

O segundo fator que influencia na oferta de financiamentos é o relacionamento entre o banco e o cliente. Isso pode ser analisado a partir da estratégia de captação de clientes do próprio banco, isto é, os financiamentos às exportações estariam inseridos dentro de um pacote de serviços que são oferecidos às empresas. Portanto, a oferta de crédito “é uma função dos critérios gerais que regem aquela relação do ponto de vista do banco: risco, solvência, garantias, história financeira das firmas, etc.” (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 248). Em consequência disso, prioriza-se a clientela que tem interesse por esse conjunto todo, e não apenas num produto. Apesar dessa tendência, o autor

³⁶ O chamado “risco-país” ou “risco-Brasil” é o grau de instabilidade econômica de um país, e é medido por várias instituições internacionais, que atribuem uma determinada pontuação (1.500, 2.000, 2.700, etc.) ou níveis (A, B, B+, B-, etc.) para avaliar a economia nacional. São levados em conta indicadores como o tamanho da dívida pública (externa e interna), a sua capacidade de pagamento, o tamanho do déficit público, a magnitude das taxas de juros e da taxa de câmbio e outros indicadores. São medidas hipotéticas e não caracterizam, de fato, a adimplência (honra dos compromissos, pagamento das dívidas assumidas) ou a inadimplência (não pagamento), por exemplo, dos títulos públicos pelo governo. O Brasil, considerado muitas vezes como país de alto risco, tem honrado seus compromissos com regularidade. Contudo, O “risco-Brasil”, sendo uma medida hipotética ou não, muitas vezes é utilizada como parâmetro pelos investidores externos, que buscam, acima de tudo, a segurança na aplicação de seus recursos.

observa que há uma percepção diferenciada quando se trata de financiamentos às exportações, de que o Brasil dá um tratamento diferenciado para esse tipo de crédito, o que representa, para os bancos, uma operação de risco menor. Por outro lado, há um segundo aspecto que condiciona a oferta de crédito dos bancos no que diz respeito ao relacionamento com o cliente, que é a variável tamanho da empresa. Isso fica bem claro nas entrevistas feitas por Veiga: segundo os entrevistados, quanto mais sólida e maior for a empresa, menor será o risco percebido pelos bancos na hora de oferecer crédito. Apenas recentemente têm sido levados em consideração alguns fatores como histórico exportador e tradição de pagamento, embora o lastro patrimonial continue sendo a principal base de avaliação das empresas pelo banco.

Por fim, o terceiro fator mais importante na oferta de financiamentos pelos bancos às empresas exportadoras diz respeito às regulamentações e legislações das instituições que regulam o comércio exterior no Brasil. Segundo os entrevistados, esse conjunto de regras afeta as relações entre os bancos e seus clientes tanto de forma positiva como negativa. Quanto mais entraves e penalidades impostos pelo sistema, maior a dificuldade de realizar e finalizar as operações relacionadas ao comércio internacional. Por outro lado, quanto mais simplificado o esquema operacional dos mecanismos de crédito e controle de entrada e saída de divisas do país, mais agilidade e eficácia na oferta e execução dos mecanismos de financiamento.

A oferta de recursos públicos para os financiamentos às exportações apresenta algumas condicionantes e problemas de natureza muito similar aos fatores que determinam a oferta de créditos privados, principalmente no resultado final que acaba beneficiando as grandes empresas. O primeiro fator-problema que influencia a oferta dos recursos públicos é a forma de gestão de risco dos bancos públicos, que muito se assemelha ao modelo de gestão dos bancos privados. A conclusão de Veiga e Iglesias (2002b, p. 253) sobre as críticas dos entrevistados é essencialmente a não discriminação pelos bancos públicos entre as atividades comerciais e a execução de políticas públicas, pois a concessão de financiamentos é sempre submetida a critérios e a avaliações típicos de atividades comerciais. O autor ainda complementa ressaltando o descaso com as políticas públicas: “O financiamento público às exportações no Brasil parece ser um exemplo típico de situações em que a mistura entre duas funções essenciais dos bancos públicos que atuam nessa área gera a submissão de objetivos de política pública a critérios de cunho comercial privado” (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 253).

Em segundo lugar, a forma como os bancos repassadores de recursos públicos lidam com esses mecanismos e como as linhas públicas fazem parte das estratégias de negócios desses bancos também causam uma séria distorção nos objetivos finais das políticas públicas de financiamento. Na verdade, as linhas públicas deveriam suprir as necessidades das empresas quando questões como prazo ou mercado de destino inviabilizam a oferta de recursos privados. Contudo, o que acontece com certa frequência é que as linhas privadas e públicas são muitas vezes concorrentes entre si, e os agentes financeiros acabam dando prioridade para o uso de seus recursos, uma vez que estes garantirão uma rentabilidade maior aos bancos do que o uso dos recursos públicos. Além disso, um outro problema de natureza semelhante é apontado como uma das causas de desvio dos objetivos principais dos financiamentos públicos às exportações. Não são raros os casos em que grandes empresas utilizam os subsídios, como o Proex equalização, por exemplo, para aumentar a sua própria margem de lucro, dividindo-o ainda com o banco responsável pela operação. Nesse sentido, o subsídio não contribuiria para alavancar as exportações do país, e sim, para aumentar a margem de lucro da empresa exportadora. Um dos entrevistados salienta ainda que esse tipo de “desvio” é praticado por bancos estrangeiros que lidam com subsídios como o Proex e operam com transnacionais (VEIGA e IGLESIAS, 2002b, p. 255).

Um terceiro e último fator condicionante dos financiamentos públicos às exportações diz respeito aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Mercosul e da OMC, que têm influenciado de forma direta na elaboração e implementação das políticas de financiamento. No caso do Mercosul, existe uma restrição sobre a proibição da utilização de financiamentos públicos para exportações destinadas aos países membros do bloco, exceto para bens de capital. Na verdade, embora essa determinação existisse desde 1994, o Brasil só passou a cumpri-la a partir de 1999. Com relação a OMC, o próprio contencioso entre a Embraer e a Bombardier em 1996, envolvendo o Proex equalização, impôs modificações importantes na utilização desse programa pelo governo brasileiro, que mais tarde teve de adaptá-lo às normas da instituição. Além disso, foi considerado que o Brasil não cumpriu com os acordos da Rodada Uruguai, que previam a diminuição gradual e contínua dos subsídios às exportações até 2002, prazo final para a eliminação dos subsídios. Como o subsídio das aeronaves era previsto para além do ano de 2002, o Brasil ultrapassaria esse prazo nesse caso em particular, sem contar as demais operações que estariam em andamento e que também descumpririam as normas impostas pela OMC.

3.3 Conclusões Parciais

Retomando a análise dos diagnósticos elaborados por Markwald e Puga (2002) e listados no início deste capítulo, é necessário ressaltar que o fator que mais contribuiu para o fraco desempenho exportador durante o primeiro mandato FHC foi de fato a taxa de câmbio valorizada. Um segundo fator relevante a ser mencionado é a fraca participação das pequenas empresas no universo exportador. São inúmeros os obstáculos enfrentados dentro das próprias firmas para ingressar na atividade exportadora, desde questões com custos, logística e até identificação de clientes no exterior. Além destes, como foi observado ao longo do capítulo, as empresas de menor porte também enfrentam sérios problemas como acesso a financiamentos, créditos, e mesmo adiantamentos de contrato de câmbio como ACC ou ACE.

Entretanto, se comparado com os primeiros anos da década de noventa, o período correspondente ao primeiro mandato FHC resgata uma série de políticas públicas de incentivo às exportações, marcadas principalmente na área institucional com a Cacex, e nos financiamentos e seguros de crédito, com a criação de novas linhas e programas e substancial aumento de recursos nas já existentes. Além disso, houve diversas mudanças nas regras e na forma operacional dos programas de incentivos para atender as necessidades das empresas de pequeno porte, assim como a criação do FGPC, em 1997, voltado exclusivamente para as micro, pequenas e médias empresas.

Os resultados dessas iniciativas e mudanças, até o final de 1998, foram de fato muito pequenos e tímidos, e restavam diversas modificações a serem feitas para melhorar ainda mais os sistemas de financiamento, de crédito e o próprio funcionamento das instituições responsáveis pela coordenação do comércio exterior, como o MDIC. O que não se pode deixar de considerar na avaliação da política comercial do período é que políticas públicas como essas são iniciativas cuja operacionalização e funcionamento são de fato complexos, e geram resultados a longo prazo, que serão percebidos apenas mais tarde, no final do segundo mandato.

Trata-se, enfim, de uma política comercial diferente daquela praticada até o final dos anos 1980, em que havia abundância de recursos orçamentários, pouquíssimas e grandes empresas exportadoras que se utilizavam dos benefícios oferecidos pelo governo, e a quase ausência de regras e normas regulando o comércio internacional e interferindo na elaboração e condução desses benefícios dentro do próprio país. A política comercial iniciada em 1995 precisou adaptar-se às

novas condicionantes que surgiram tanto dentro como fora do país, mas não deixou de atuar de forma consistente para impulsionar as exportações.

4. A POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA E A EMBRAER

Dentre os diagnósticos elaborados por Markwald e Puga (2002) listados no início do capítulo três sobre o fraco desempenho exportador brasileiro, dois pontos mencionados são a falta de transnacionais verde-amarelas e o escasso número de produtos exportados com alta tecnologia e alto valor agregado. O caso analisado neste estudo, a Embraer e a exportação de jatos comerciais, foi escolhido, entre outros motivos, por permear vários dos fatores mais relevantes que influenciam não apenas no desempenho exportador, mas também no próprio desenvolvimento do país. Desde a sua criação, em 1969, pelo governo brasileiro, a Embraer sempre teve um papel estratégico na indústria e no desenvolvimento do país por fabricar aeronaves militares e civis. Além do caráter estratégico militar, também o fato de o produto fabricado pela empresa ter um alto nível de tecnologia de certa forma contribuía para um crescimento qualitativo da indústria brasileira.

Depois de privatizada, em 1994, a importância estratégica da empresa continuou a valer para o país. Além de passar por processos de reestruturação interna e adaptar-se ao nível de competitividade internacional do setor aeronáutico, a Embraer formou parcerias estratégicas com seus principais fornecedores e investiu nas suas subsidiárias e em escritórios no exterior. A empresa foi a maior exportadora brasileira nos anos de 1999, 2000 e 2001, e a segunda maior exportadora em 2002, 2003 e 2004.

Este capítulo discutirá o desempenho das exportações de produtos intensivos em tecnologia durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, discutirá brevemente a noção da teoria de política comercial estratégica (ou estratégia de comércio exterior) e a política comercial estratégica de Cardoso no setor aeronáutico, caracterizada pelos financiamentos concedidos pelo BNDES-Exim e pelo Proex à Embraer. Também serão analisados o caso da Embraer, a história de sua criação como estatal, a crise financeira na década de 1980 e sua privatização nos anos 1990. Por fim, será feita uma breve descrição do contencioso com a Bombardier na OMC, com os principais *panels* abertos e as decisões finais do Órgão de Solução de Controvérsias da instituição.

4.1 O Incentivo às Exportações: Grandes Empresas e Produtos de Alta Tecnologia

São inúmeras as discussões em torno do pequeno número de micro e pequenas empresas atuando na atividade exportadora, e dos principais obstáculos por elas enfrentados não só para

realizarem uma venda para o exterior mas também para manter constante seu volume de exportações. Isto estaria diretamente conectado à estreiteza da base exportadora do Brasil, ou seja, a necessidade de incentivar um número maior de pequenas e micro empresas a incluírem as exportações em suas atividades com o objetivo de melhorar o desempenho exportador do país. Também foi visto no capítulo anterior os esforços e iniciativas do governo para tentar reverter esse quadro, criando instituições de coordenação de políticas e de apoio às pequenas empresas e mudando regras e legislação para melhorar o acesso das pequenas e micro empresas às linhas de financiamento e seguro de crédito. Entretanto, alguns autores defendem várias razões pelas quais se pode elevar o nível das exportações do Brasil não através da expansão de sua base exportadora, e sim, pelo aumento das exportações das empresas que já atuam nessa área.

Markwald e Puga (2002, p. 3) destacam que a principal crítica às políticas de promoção das exportações voltadas para as empresas não-exportadoras é que o ingresso na atividade exportadora baseia-se num processo de auto-seleção entre as próprias empresas, onde as mais eficientes e produtivas acabam se voltando para o atendimento a clientes no mercado externo. É realmente inquestionável o fato de que as empresas exportadoras são, em sua maioria, superiores às que não exportam, em todos os aspectos, desde a excelência na qualidade dos produtos até a qualificação dos recursos humanos da empresa. Para exportar, a empresa precisa estar preparada para enfrentar uma acirrada competição internacional que concorre em termos de preço, qualidade de produto, custos e eficiência de logística, embalagem e até em qualidade no atendimento a clientes. Além disso, esforços para aumentar o volume de exportações das empresas que já atuam nessa área apresentam resultados muito mais rápidos do que se essas iniciativas se voltassem para empresas estreantes, caso em que as primeiras estatísticas só poderiam ser avaliadas em longo prazo. Também a implementação das políticas públicas é mais fácil se voltadas para grandes empresas exportadoras, pois o público alvo é consideravelmente menor e podem ser facilmente identificadas, classificadas e catalogadas, tornando mais fácil o foco dessas iniciativas para as suas necessidades. Por fim, essas empresas já passaram por uma série de barreiras iniciais que precisam ser enfrentadas para entrar na atividade exportadora, que vão desde questões motivacionais até certificação de qualidade do tipo ISO 9000 ou 14000. Portanto, a superação desses obstáculos, a continuidade das exportações e a adaptação de toda a empresa para adequar-se aos padrões internacionais de competitividade tornam-nas muito mais suscetíveis a retornos positivos diante de incentivos às exportações do que as empresas estreantes.

Também é de amplo conhecimento e consenso a necessidade do Brasil produzir e exportar produtos intensivos em tecnologia. O volume de exportação de produtos manufaturados vem de fato crescendo na pauta de exportações brasileiras, embora ainda esteja num nível muito inferior ao desejado.

Depois da liberalização comercial iniciada no governo Collor de Mello, o perfil do comércio exterior brasileiro foi mudando gradualmente, tanto nas importações como nas exportações, afetando diretamente as empresas brasileiras que não estavam preparadas para o nível de competitividade internacional que se colocava no mercado doméstico e tampouco apresentavam condições de reagir através de exportações para outros mercados. A partir de 1995, com a política cambial de valorização da moeda, a situação ficou ainda mais crítica, pois a paridade do real com o dólar permitiu à população brasileira importar todo o tipo de produtos, desde automóveis até computadores. Isso refletiu rapidamente no saldo da balança comercial, que como foi visto no Capítulo 2, a partir de novembro de 1994, passou a apresentar saldos negativos.

O saldo negativo da balança comercial se justifica não apenas pelo aumento do volume das importações, mas também pela dificuldade de reação das exportações. Na verdade, logo após o Plano Real, em 1995, houve uma desaceleração das exportações: em agosto de 1994, as exportações chegaram a US\$ 4,3 bilhões, ao passo que em janeiro e fevereiro de 1995 as exportações não passaram de US\$ 2,9 bilhões³⁷. Essa falta de dinamismo das exportações foi justificada por vários argumentos, que, combinados, sem dúvida oferecem uma explicação concreta sobre o fraco desempenho exportador do país. Em primeiro lugar, apontava-se a falta de competitividade das empresas devido ao chamado “Custo Brasil”, ou seja, a alta carga tributária que onera os custos de produção, a precariedade da infra-estrutura logística principalmente dos portos e rodovias do país e a dificuldade de créditos e financiamentos domésticos. Somado a isso, a apreciação cambial contribuiu para minar ainda mais o lucro das empresas exportadoras, atingindo negativamente o desempenho geral das exportações.

Além desses argumentos, também se enfatizava o fato de a pauta exportadora brasileira estar demasiadamente concentrada em bens intermediários com pouco conteúdo tecnológico e baixo valor agregado. Nesse sentido, defendia-se a implementação de políticas setoriais que beneficiassem a exportação de produtos intensivos em tecnologia, o que permitiria um crescimento no valor das vendas externas. Na verdade, a idéia de que o país precisava modificar sua pauta de exportações e

³⁷ Fonte: IPEA Data, em www.ipeadata.gov.br.

investir mais na produção e venda de manufaturados vem desde a década de 1950, com a teoria cepalina, na figura de Raúl Prebisch, que já denunciava a deterioração dos termos de troca entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, ficando estes últimos em permanente desvantagem no comércio internacional por exportarem bens primários e *commodities* e importarem manufaturados. Contudo, a partir dos saldos negativos da balança comercial da década de 1990, a discussão em torno do desempenho das exportações ganhou mais intensidade.

Entretanto, Iglesias (2001, p. 2) afirma que mesmo com a valorização cambial de 1994, o *quantum* de produtos manufaturados cresceu entre o período de 1996 a 2000, o que deve ser creditado ao aumento da oferta global de produtos importados que atendia também o mercado doméstico, obrigando assim as empresas a se voltarem para o mercado externo.

O baixo crescimento da produção industrial brasileira entre 1983 e 1994 restringiu o crescimento das exportações de produtos manufaturados. Uma oferta de produtos industrializados com baixo crescimento encontrava rapidamente limites para atender simultaneamente o crescimento da demanda doméstica e a colocação de produtos no mercado externo. Após a implementação do Real e a consolidação da abertura, foi possível quebrar parcialmente o dilema existente entre demanda doméstica e demanda externa com o aumento da oferta global resultante do forte aumento das importações. Com isso, o *quantum* de manufaturados cresceu, no período de 1996 a 2000, sem fortes contrações da demanda doméstica e antes mesmo da desvalorização da taxa de câmbio. (IGLESIAS, 2001, p. 3)

De fato, de acordo com a tabela abaixo, que analisa o desempenho das exportações entre o período de 1975 e 2000, percebe-se que houve períodos de crescimento e retração das exportações. De 1983 a 1985 e de 1992 a 1994, por exemplo, percebem-se altas taxas de crescimento, enquanto que em 1986 e 1995 registram-se períodos de retração das exportações. Contudo, é interessante observar que não se registra, até 1995, uma tendência contínua de crescimento ou de expansão.

Tabela 6
Taxas de Crescimento dos Índices de Preço e *Quantum* das Exportações
1975-2000 – Taxas médias anuais – Períodos selecionados

Período	Exportações Totais		Classe de Produtos					
			Básicos		Semimanufaturados		Manufaturados	
	Preço	Quantum	Preço	Quantum	Preço	Quantum	Preço	Quantum
1975-2000	1,6	6,0	0,7	3,4	-0,4	9,2	2,1	8,5
1975-80	8,9	7,2	9,2	1,5	1,6	15,0	8,2	16,3
1981-82	-4,3	4,7	-7,6	6,5	-12,8	-10,3	0,2	6,3
1983-85	-3,0	11,6	-4,1	5,6	0,9	23,1	-3,0	14,5
1986	3,6	-15,9	24,5	-31,4	-4,5	-5,3	-5,4	-6,7
1987-89	4,5	10,5	-3,3	13,1	11,4	19,0	7,2	6,8
1990-91	-2,0	-2,1	-3,9	-0,5	-10,4	0,3	1,4	-3,8
1992-1994	-0,3	11,7	2,1	6,0	1,5	12,0	-1,7	14,0
1995	13,6	-6,1	4,5	-5,1	23,8	7,2	15,2	-11,1
1996-2000	-3,3	7,0	-4,2	7,7	-5,3	3,4	-2,5	7,6
1996	0,0	2,7	8,3	2,5	-13,0	4,9	0,6	2,7
1997	0,7	10,2	8,0	12,6	-1,5	-0,1	-1,9	12,6
1998	-6,8	3,5	-16,0	6,7	-7,6	3,6	-1,3	2,1
1999	-12,8	7,7	-16,1	8,7	-15,8	16,8	-10,8	4,3
2000	3,3	11,1	-2,1	8,5	14,5	-6,9	1,6	17,1

Fonte: IGLESIAS, Roberto. Baixo dinamismo das exportações de produtos industrializados ou baixo crescimento da produção industrial. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 67, 2001.

Iglesias (2001 p. 5) salienta ainda que o *quantum* do total de exportações no período 1996 – 2000 expandiu-se a uma taxa média anual de 7%, e que isso ocorreu antes mesmo da desvalorização de 1999³⁸. Além disso, entre 1996 e 1998 percebe-se não apenas um aumento nas exportações brasileiras como também um aumento no volume de produtos manufaturados exportados nesse período. Em 1996 registrou-se um aumento de 2,3% de crescimento das manufaturas exportadas em relação ao ano anterior. Em 1997 essa tendência de crescimento continuou, atingindo 12,3%, juntamente com um aumento da produção industrial e da demanda doméstica.

O aumento significativo entre os anos de 1996 e 1997 pode ser explicado facilmente pelas exportações de produtos intensivos em tecnologia e em recursos naturais. No caso dos produtos de alta tecnologia, o crescimento foi de 25%, e se levado em conta a participação desses produtos no total das exportações do período, esse número corresponde quase a metade do crescimento entre 1996 e 1997. Dentre esses produtos, destacam-se aviões, automóveis, máquinas, aparelhos eletrônicos e processamento de dados, produtos farmacêuticos e tratores. Também vale a pena

³⁸ Para uma análise dos valores exportados entre 1995 e 2000, ver Apêndice D.

observar que, com exceção de automóveis e tratores, todos os outros produtos apresentavam uma participação muito pequena na pauta de exportações brasileiras até então. Tratava-se de setores novos que eram praticamente estreates ou tinham uma participação muito pequena na atividade exportadora. Durante o primeiro mandato FHC, de 1995 a 1998, mesmo com a valorização da moeda, o *quantum* de produtos manufaturados cresceu 18,1%, em um contexto de baixo crescimento da produção industrial (3,6%) e de razoável expansão da demanda doméstica (IGLESIAS, 2001, p. 9).

De fato, dentre os produtos manufaturados com alto valor agregado exportados nesse período, o setor aeronáutico destaca-se com números significativos. Em 1996, foram exportados US\$ 457 milhões, em 1997 US\$ 789 milhões, em 1998 US\$ 1,3 bilhões.³⁹ É inegável o peso das exportações desse setor na pauta das exportações brasileiras, principalmente num contexto de necessidade de reversão do saldo da balança comercial. Nesse momento, era lógico que um dos objetivos do governo fosse alavancar as exportações através das grandes empresas e produtos de alta tecnologia.

4.2. A Política Comercial Estratégica de Cardoso – 1995 a 1998

A teoria da política comercial estratégica é mais uma ramificação dentro da discussão liberalização do comércio x protecionismo. Relativamente nova, essa teoria, que também é conhecida por “nova teoria do comércio” ou “teoria do comércio estratégico”, tem colocado em questão as tendências mais liberais que pregam o livre comércio. Segundo Gilpin (2004, p. 134),

Em essência, esta nova teoria sustenta que uma empresa, ajudada pelo governo de seu país, pode estabelecer uma estratégia que a capacite a competir eficazmente numa indústria oligopolista; ou seja, uma indústria como a de fabricação de aviões comerciais, na qual só há espaço viável para umas poucas empresas. Esta teoria leva à conclusão de que os governos nacionais podem e devem ajudar as empresas de seus países a competir com êxito em mercados oligopolistas. (GILPIN, 2004, p. 134)

³⁹ Em 1999, 2000 e 2001, essa tendência de crescimento continuou, chegando a US\$ 1,9 bilhões, US\$ 3,5 bilhões e US\$ 3,5 bilhões, respectivamente. Fonte: IPEA Data e Ministério do Desenvolvimento.

Uma vez que essa teoria é particularmente aplicável a produtos de alta tecnologia, ela se torna também especialmente atraente para países como o Brasil, onde o desenvolvimento de indústrias que produzem bens intensivos em tecnologia é um dos objetivos constantes dos governos. Produtos de setores de alta tecnologia, como por exemplo, aviões, carros ou computadores, fatores de produção como economias de escala e o “fazer aprendendo” (*learning by doing*) têm uma importância especial. Nessas indústrias onde os custos de produção de cada unidade diminuem a medida em que se aumenta a produção, a empresa que tem uma vantagem inicial pode diminuir seus preços e tirar as concorrentes do mercado. Dessa forma, a tendência é que o mercado desse produto tenha espaço apenas para algumas poucas empresas, tornando-o oligopolista. Nesse caso, é fácil de se concluir que o comportamento de uma empresa, seja com relação a preços ou a qualidade dos produtos, afetará diretamente as decisões e o comportamento da(s) outra(s). É importante ressaltar que num mercado verdadeiramente perfeito e competitivo, sem oligopólios, essa teoria não existiria (GILPIN, p. 135).

Num mercado oligopolista, é comum as empresas alterarem seus preços e sua produção para tentar afetar os preços e a produção das empresas concorrentes. Nesse caso, é comum acontecer o que chamamos de *dumping*⁴⁰ para aumentar o domínio de determinada empresa em um mercado, ou ainda a preempção de um mercado, com investimentos altos na produção, também para evitar a competição de outras empresas.

Nessa batalha entre empresas de uma mesma indústria, o papel do governo é extremamente importante para as empresas. Se o governo decide ajudar a empresa de seu país, essa ajuda pode ser decisiva no que diz respeito à conquista de mercado. Isso pode ocorrer sob a forma de proteção contra concorrentes estrangeiros no mercado doméstico ou ainda com financiamentos à produção e/ou à exportação, como é o caso da própria Embraer. Gilpin (2004, p. 136) cita os exemplos dos Estados Unidos e a Boeing e a França e a Airbus quando salienta que determinadas indústrias são ainda mais prioritárias para receber essa ajuda do governo porque são de “tecnologias duais”, isto é, são duplamente importantes estrategicamente para o país tanto em termos militares como em termos de competitividade econômica.

Nesse sentido, o caso da Embraer é especialmente significativo para o país, pois reúne características relevantes para o parque industrial nacional, como ter um produto de alta tecnologia,

⁴⁰ *Dumping* é quando uma empresa vende seu produto no mercado externo abaixo do preço que ele é vendido domesticamente, ou abaixo do seu custo de produção, com o objetivo de expulsar a concorrência.

produção quase que inteiramente voltada para a exportação e ter um caráter estratégico por produzir aeronaves. Por isso, motivos o Brasil tinha, comerciais e estratégicos, para tomar iniciativas e oferecer condições para o fortalecimento da Embraer como empresa.

As maiores críticas dessa teoria repousam no argumento de que não existem indústrias mais importantes do que outras. Ao contrário, dizem os críticos, que todas as indústrias nascem iguais e todas devem desfrutar das mesmas oportunidades. Além disso, ainda há o argumento de que o governo não seria capaz de selecionar adequadamente as indústrias merecedoras de incentivos, e nesse caso qualquer iniciativa acabaria por refletir interesses particulares de terceiros. Apesar das críticas, Gilpin (2004, p. 138) afirma que, em circunstâncias adequadas, o apoio governamental a empresas nascentes de setores específicos tem alcançado bons resultados na criação de tecnologias que beneficiam o resto da economia.

Baumann (1998, p. 49) vai ainda mais além na caracterização da política comercial estratégica, e afirma que essa prática pode ser usada quando existem “falhas de mercado” que podem ser corrigidas pela intervenção governamental. Concordando com Gilpin, este autor também menciona a possibilidade de haver objetivos, econômicos e não econômicos, a serem perseguidos por uma política comercial estratégica. Certamente que os instrumentos usados pelas políticas públicas, nesse caso, dependem dos objetivos almejados. Baumann (1998, p. 50) também chama atenção para o fato de que se essa teoria pressupõe a existência de objetivos estratégicos, ela está intimamente ligada às relações economia e poder e economia e desenvolvimento.

As políticas públicas de um governo usadas para aumentar a competitividade de empresas nacionais e ultrapassar os seus competidores comprovam a influência de um governo no andamento do jogo estratégico entre empresas nacionais e estrangeiras. Portanto, é natural que o governo da outra empresa também decida investir nessa “queda de braço”, adotando os comportamentos mais diversos, como oferecer incentivos semelhantes ou optar por retaliações comerciais (BAUMANN, 1998, p. 53).

Parece evidente que a Embraer figurava como uma oportunidade valiosa para o governo incentivar as exportações das aeronaves. Depois da privatização em 1994, a empresa passa por uma série de transformações que a colocam no nível de competitividade internacional do setor de aeronaves (a história da empresa e os dados mais recentes serão discutidos a seguir). A Embraer produz um produto de valor significativo para o país tanto em termos estratégicos como em termos comerciais, devido ao seu alto valor agregado e à tecnologia de ponta que as aeronaves carregam.

Além disso, o governo Fernando Henrique lidava com um grande déficit na balança comercial, o que tornava o incentivo às exportações da Embraer ainda mais atraente.

4.3 A Indústria Aeronáutica e o Mercado Mundial

Como já foi mencionado anteriormente, a cadeia produtiva aeronáutica⁴¹ possui um caráter estratégico para o desenvolvimento do país por diversos fatores. Em primeiro lugar, e a razão pela qual a Embraer foi criada em 1969, por estar diretamente relacionada a questões de segurança nacional, uma vez que a indústria civil desse ramo influencia e é influenciada pelos programas de desenvolvimento tecnológico e de produção militares. Como coloca Silveira (1998, apud RESENDE, 2000), atualmente a indústria aeroespacial brasileira possui “o domínio completo do ciclo tecnológico de sistemas com radar militar de bordo e de radar ‘*doppler*’ meteorológico, trens de pouso de aeronaves e de um programa espacial completo, envolvendo satélites, lançadores, bases de lançamento e toda a infra-estrutura, incluindo mão-de-obra especializada.”

Em segundo lugar, por se tratar de um processo de produção que envolve uma alta tecnologia, contribui com o progresso técnico em outras atividades correlatas, resultando o que se chama de disseminação tecnológica (ou *spillovers*). Além disso, a aproximação e integração da indústria aeroespacial com instituições de ensino e pesquisa contribui não apenas para incentivar atividades de pesquisa, mas também para o desenvolvimento de técnicas e processos de engenharia de alto nível tecnológico, que por sua vez acabam por resultar em desdobramentos positivos para outros setores da indústria brasileira e da economia (LIMA, 2005, p. 3).

Um terceiro fator que confere importância significativa à indústria aeronáutica para a indústria nacional diz respeito ao fato de as exportações de aeronaves serem consideradas como “muito dinâmicas” em termos globais. Apesar de o volume de exportações estar condicionado ao desempenho da economia mundial, esse tipo de produto possui uma elevada elasticidade renda da

⁴¹ “A definição do que é propriamente ‘aeroespacial’ engloba as atividades aeronáuticas típicas dos fabricantes, entre outros, de aeronaves civis e militares, de sistemas de propulsão, de estruturas de aviões e helicópteros, de sistemas eletroeletrônicos e mecânico-hidráulico- pneumáticos, de materiais metálicos e não-metálicos e de sistemas eletrônicos de comando, comunicação e controle (aviônicos). A distinção entre “aeronáutico” e “aeroespacial” não é inequívoca, dado que os programas espaciais compartilham de tecnologias e estruturas industriais aeronáuticas. É possível integrar todo o setor sob a designação aeroespacial, abarcando lançadores e satélites espaciais (inclusive os usados em processos de acompanhamento meteorológico e nas telecomunicações), e toda a múltipla rede de fornecedores e clientes, a exemplo das firmas produtoras de peças e das companhias aéreas comerciais de transporte de carga e passageiros.” (LIMA, 2005, p. 3).

demanda no longo prazo, o que faz com que os fabricantes de aeronaves civis normalmente se destaquem entre os maiores exportadores nas economias nacionais. De fato, no Brasil, o setor de “construção, montagem e reparação de aeronaves” apresentou a maior taxa de crescimento média de produtividade entre 1996 e 2001, com 20,35%a.a., com superávits comerciais médios de US\$ 1,4 bilhão nesse mesmo período (LIMA, 2005, p. 4).

Tabela 7: Exportações brasileiras para os EUA

Exportações brasileiras para os Estados Unidos – 1996 a 2005 (US\$ FOB)		
ANO	TOTAL DE EXPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES DE AERONAVES (88 NCM)
1996	9,18 bilhões	330 milhões
1997	9,27 bilhões	377 milhões
1998	9,74 bilhões	946 milhões
1999	10,67 bilhões	1,24 bilhões
2000	13,18 bilhões	2 bilhões
2001	14,2 bilhões	2,4 bilhões
2002	15,35 bilhões	2,3 bilhões
2003	16,7 bilhões	1,75 bilhões
2004	20 bilhões	2,4 bilhões
2005	22,5 bilhões	1,96 bilhões

Fonte: Elaborado pela autora. Dados: MDIC

O mercado de jatos regionais tem crescido a taxas extremamente altas nos últimos anos, especialmente nos Estados Unidos⁴². Entre dezembro de 2000 e dezembro de 2003, a quantidade de vôos das linhas aéreas que utilizam jatos regionais (como os modelos ERJ 170 e ERJ 190, fabricados pela Embraer) cresceu 140%, enquanto a de jatos de grande porte (como os modelos fabricados pela Boeing) decresceu 19%. Esse aumento das aeronaves do tipo jatos regionais pode ser explicado porque o desempenho das aeronaves de menor porte na relação custo-receita é muito melhor do que aquele apresentado por aeronaves de maior porte. Parece claro que o aumento de importância das empresas que conseguem gerenciar melhor os seus custos é uma tendência estrutural que tem se tornado cada vez mais relevante no mercado de transporte aéreo (LIMA, 2005, p. 7).

⁴² A literatura sobre a indústria aeronáutica geralmente toma o mercado norte-americano como base nas avaliações mercadológicas pelo fato de que este país detém em média 40% dos passageiros que trafegam no sistema de transporte aéreo mundial (LIMA, 2005, p. 5). Além disso, especificamente no caso da Embraer, os Estados Unidos é o maior destino das exportações das aeronaves do tipo ERJ. Para maiores detalhes sobre o mercado aeronáutico nos EUA, e os principais riscos, ver Anexo C.

Mesmo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 terem tirado muitas aeronaves de serviço no mercado norte-americano, os jatos regionais não sofreram nenhum impacto dessa natureza. Pelo contrário, nos últimos anos as companhias que atuam com aeronaves regionais chegaram a registrar um aumento de 71% em sua demanda um ano após os atentados (setembro de 2002). Essas mudanças estruturais no mercado de transporte aéreo sugerem uma posição privilegiada dos jatos regionais que apresentem um bom desempenho na relação custo-receita.

4.3.1 A Indústria Aeronáutica Brasileira

A criação de uma indústria aeronáutica brasileira remonta à década de 1940, e estava diretamente relacionada com a questão de capacitação nacional nos setores tecnológico e industrial. Em 1945, o Ministério da Aeronáutica criou o Centro Tecnológico Aeroespacial, o CTA, que dois anos mais tarde montou sua escola de engenharia, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica, o ITA. Mais tarde, em 1954, a criação do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento dentro do CTA reforçou a estratégia de obtenção de conhecimento e auto-suficiência nos processos-chave da indústria aeronáutica, como por exemplo, projeto de aeronaves, eletrônica, motores, materiais e ensaios em voo (LIMA, 2005, p. 13).

Atualmente, a indústria aeroespacial brasileira conta com alguns fabricantes de sistemas aeroespaciais complexos, apesar de boa parte dessa indústria estar concentrada na produção de aeronaves civis. Dentre essas empresas, além da Embraer, podemos citar: Helibrás, subsidiária da Eurocopter francesa, instalada em Itajubá (MG) desde a década de 80; Aeromot, empresa localizada em Porto Alegre, com quase 50 anos de atuação na fabricação de aeronaves muito leves (planadores) e leves (treinador primário), de sistemas e componentes aeronáuticos; Avibrás, com quase 40 anos de atuação na fabricação de foguetes, lançadores, carros blindados e outros artefatos de defesa, situada em São José dos Campos; Mectron, com mais de dez anos de atuação como fornecedora de soluções para o Comando da Aeronáutica, também localizada em São José dos Campos; Orbisat, empresa especializada em radares, situada em Campinas e com fábrica em Manaus; e VEM (Varig Engenharia e Manutenção), com unidades no Rio de Janeiro e em Porto Alegre (LIMA, 2005, p. 14).

A Embraer certamente se destaca desse grupo pelo tamanho patrimonial da empresa e pelo volume da sua produção. Essa empresa é o principal núcleo produtivo e tecnológico da indústria

aeronáutica no país, articulando uma série de micro, pequenas e médias empresas fornecedoras em processo de produção.

4.3.2 A EMBRAER

4.3.2.1 *Origens*

Depois do golpe militar em 1964 no Brasil, o governo brasileiro direcionou esforços para o desenvolvimento de pesquisa e tecnologia no país. Na época, argumentava-se que o Brasil não podia mais depender da importação de aeronaves e suas partes, nem permitir que a produção nacional de produtos com tal caráter estratégico fosse controlada por empresas estrangeiras. Assim, a Embraer foi criada em 1969 sob a tutela do CTA e do ITA, em São José dos Campos, SP, por motivos de cunho estratégico. A empresa era majoritariamente controlada pelo governo, mas obedecia as mesmas leis das empresas privadas. Foi dirigida durante um longo tempo (de 1969 até 1986) por Ozires Silva. Apesar da autonomia gerencial e da postura empreendedora do seu presidente, desde o começo a Embraer sempre desfrutou de uma relação muito especial com o Ministério da Aeronáutica. O Ministro não apenas manipulava o mercado doméstico em favor da Embraer (as forças armadas compraram praticamente um terço dos aviões Bandeirantes produzidos, geralmente com pagamentos antecipados), como também acompanhava de perto a maior parte dos compromissos financeiros, fiscais, mercadológicos e internacionais assumidos pela empresa. Além disso, alguns projetos desenvolvidos pelo CTA, como por exemplo o IPD 6504, que era o projeto de construção de um protótipo bi-motor turbo-hélice, eram transferidos para a Embraer, da mesma forma que alguns dos melhores engenheiros do CTI e do ITA também migravam para a empresa. Em termos de apoio financeiro governamental, os clientes da empresa eram beneficiados com financiamentos através do BNDES e com o FINEX (Fundo de Financiamento à Exportação, criado em 1966), além de a empresa não recolher ICM e IPI. Por fim, foi instituído o PNEMEM (Programa Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar), um programa para promover a exportação de armas, em 1973 pelo Ministério das Relações Exteriores (GOLDSTEIN, 2001, p. 6)

A produção da Embraer iniciou nos anos 70 em cooperação com parceiros estrangeiros, com o objetivo de conseguir uma rápida penetração no mercado sem uma dependência tecnológica excessiva. Contudo, a necessidade de verticalização da produção era reconhecida com um dos

principais objetivos da empresa para que se evitasse uma fragmentação das operações, razão pela qual, no passado, várias tentativas de produção de aeronaves no Brasil não haviam tido êxito. Mas de uma forma geral, o grande diferencial da empresa sempre fora o design da aeronave, a produção de fuselagem e a montagem do produto final. Os componentes mais complexos e de tecnologia que a empresa ainda não dominava vinham dos fornecedores estrangeiros com os quais havia contratos de compra de longo prazo.

Dois dos seus aviões mais vendidos, o Tucano (aeronave militar de dois lugares turbo-hélice) e o Bandeirante (bi-motor turbo-hélice de 19 lugares) foram criados e projetados nacionalmente, embora mais da metade do valor do avião fosse de componentes importados. Outro avião de uso militar, o Xavante, foi fabricado em parceria com uma empresa italiana, a Aermacchi, assim como o AM-X, em parceria com a Aermacchi e a Aeritalia. Além de permitirem a produção desses aviões, essas parcerias estratégicas proporcionaram à Embraer o *know-how* organizacional necessário para a produção em série desse tipo de produto. Ainda assim, a Embraer procurou desenvolver parcerias também com empresas nacionais para fornecimento de componentes finais das aeronaves. Até o início dos anos 80, o setor aeronáutico se destacava como um bom exemplo de uma “tríplice aliança” entre empresas multinacionais, empresas privadas nacionais e uma estatal brasileira, que contribuía para o desenvolvimento da indústria brasileira (GOLDSTEIN, 2001, p. 7).

O foco da empresa nas exportações foi um dos fatores fundamentais desde o início e acabou sendo crucial para o desenvolvimento dos produtos. Além de ter de gerenciar os custos no processo de produção e primar pela qualidade do produto final, os clientes eram incentivados a trazer novas idéias para melhorias técnicas nas aeronaves. Ainda na década de 1970, a empresa identifica um nicho mercadológico praticamente inexplorado, para uma aeronave que pudesse operar em condições climáticas mais adversas, pousar em pistas mais precárias e sem precisar de muito apoio no solo, e que ainda tivesse custo de manutenção relativamente acessível. O Bandeirante então começa a ser produzido e vendido para os Estados Unidos, e em 1982 já respondia por um terço das aeronaves de 10-20 lugares naquele país. Empresas americanas fabricantes de aeronaves tais como a Beech e a Fairchild falharam em responder à competitividade da empresa brasileira por não conseguirem desenvolver um produto para rivalizar com o Bandeirante (GOLDSTEIN, 2001, p. 8)

Entretanto, a situação da Embraer e de toda a economia do país mudou no decorrer da década de 1980. O problema da dívida externa, a falta de investimentos no país e a inflação que

atingia níveis alarmantes provocaram uma grave contração no orçamento da união, e conseqüentemente, nos recursos que eram destinados aos incentivos e financiamentos às exportações. De fato, a crise econômica e financeira que atingia o país não apenas reduziu o lucro das empresas mas também a capacidade da união de arrecadar impostos, o que refletia diretamente na oferta dos mecanismos de equalização de taxas. Contudo, mesmo depois da transição democrática de 1985, os líderes militares das forças aéreas conseguiram resistir ao cancelamento de seu status de ministério, e dessa forma assegurar um orçamento razoável das exigências de disciplina fiscal feitas pelo Ministério da Fazenda e pelas Instituições de Bretton Woods⁴³. Assim, a crise realmente levou mais tempo para atingir a Embraer (GOLDSTEIN, 2001, p. 9).

Em 1985, a empresa lança o BEM-120 Brasília, um turbo-hélice pressurizado de 30 lugares feito em cima do projeto do Bandeirante, um projeto que fora concebido para ser um dos maiores sucessos da empresa e que recebeu uma grande quantidade de investimentos. Contudo, com a saída de Ozires Silva em 1986, a situação financeira da empresa de fato começou a deteriorar-se. Além disso, o governo decidiu, por fim, terminar com o FINEX, tornando a situação ainda mais crítica. Segundo Goldstein (2001, p. 9), a tentativa de produzir uma aeronave em cooperação com a Argentina, através da Fábrica Militar de Aviones, FAMA, terminou em fracasso. O projeto da aeronave, altamente sofisticado, exigiu custos altíssimos, o que comprometeu significativamente o fluxo de caixa da empresa e acumulou várias dívidas de curto prazo⁴⁴.

De fato, as motivações políticas foram privilegiadas em detrimento de outros fatores vitais para a saúde financeira da Embraer. O fator “excelência em engenharia” não deu espaço para considerações mercadológicas, e a empresa afundou financeiramente.

Bernardes (2000, p. 12) afirma que além dos fatores financeiros, várias outras questões contribuíram para abalar a performance da empresa. Dentre os fatores ligados a questões internas da Embraer, podemos citar:

- Grandes projetos sem estrutura adequada de financiamento;
- Desenvolvimento de projetos sem verificação prévia das condições do mercado e das necessidades de clientes potenciais;
- Não cumprimento de encomendas por parte do Governo;

⁴³ Na época, no Governo de José Sarney (15 de março de 1985 a 14 de março de 1990), o Ministério da Aeronáutica era comandado por Octávio Júlio Moreira Lima.

⁴⁴ Os prejuízos chegaram a US\$ 280 milhões aos cofres da empresa (BERNARDES, 2000, p. 10).

- Mercado externo civil e militar em recessão;
- O engessamento do modelo institucional da empresa, enquanto uma empresa estatal, havia a falta de flexibilidade empresarial para a captação de recursos financeiros;
- A falta de sincronia entre as políticas industrial, tecnológica e de privatização;
- Questões relacionadas ao chamado custo Brasil (deficiências na infra-estrutura física e tecnológica) (BERNARDES, 2000, p. 12).

Os contextos político e econômico do país também afetaram de forma drástica o desempenho da estatal, e dentre os fatores que influenciaram essa mudança, podemos citar:

- Crise fiscal, política do Estado e do modelo Nacional-desenvolvimentista;
- Falta de competitividade nos mercados interno e externo no que tange à oferta de financiamento aos clientes;
- Apesar da história de excelência tecnológica da Embraer, sua gestão era excessivamente *engineering driven*, ou seja, muito direcionada para a técnica e pouco para os resultados financeiros, ou em outros termos, carecia de uma consciência de custos e visão de negócio;
- Perda de competitividade no mercado interno devido à carga de impostos;
- Redução do apoio financeiro governamental, enquanto acionista, prestador, avalista e regulador de crédito a empresas estatais;
- Relações precárias e dissociamento gerencial com as subsidiárias sediadas no exterior (Embraer Aircraft - EAC e Embraer Aviation Internacional - EAI) que afetaram negativamente os negócios da Empresa, tanto em termos comerciais quanto financeiros;
- Este quadro acabou por resultar em elevadas demissões de seu quadro técnico altamente qualificado e na perda do conhecimento acumulado durante anos (BERNARDES, 2000, p. 13).

4.3.2.2 A Privatização

Em 1994, as dívidas da empresa alcançavam a cifra de US\$ 1 bilhão. O governo federal realizou um programa de saneamento financeiro injetando US\$ 350 milhões em recursos e assumindo o restante da dívida da empresa, algo em torno de US\$ 700 milhões. Além disso, o Banco do Brasil fez um empréstimo para a Embraer de US\$ 30 milhões, com o objetivo de manter a empresa em funcionamento até a data da privatização.

Enfim, depois de seis tentativas frustradas de leiloar a estatal (em virtude das interrupções provocadas por manifestações dos sindicatos locais, em especial o Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos), a venda ocorreu no dia 7 de dezembro de 1994 no valor total de US\$ 265 milhões. Os novos acionistas da empresa passaram a ser: o banco de investimentos norte-americano Wasserstein Perella, um dos maiores dos Estados Unidos, com 19,9% das ações ordinárias; o grupo Bozano Simonsen, com 13,65% das ações com direito a voto; a Previ, Caixa de Previdência Privada do Banco do Brasil, com 10,40% das ações com direito a voto; a Sistel, Fundação Telebrás de Seguridade Social, 10,42% das ações com direito a voto; o Bozano Leasing, com 3,63% das ações com direito a voto; a Fundação Cesp, com 1,9% do mesmo tipo de ação; e ainda 10% reservados aos funcionários da empresa. Na privatização, estavam incluídas também as subsidiárias da Embraer: Embraer Aircraft Corporation, Embraer Aviation International e a Neiva, fabricante de aviões leves. O governo brasileiro ficou com 6,8% de ações especiais, as *golden share*, que conferiam à União o direito de veto em assuntos relacionados a programas militares, mudança do objeto social e transferência do controle acionário da empresa (BERNARDES, 2000, p. 14)⁴⁵.

Os novos controladores da empresa tinham como objetivo recuperar a empresa através de transformações e reformas internas radicais. Tais mudanças começaram com uma visão de negócios mais pragmática e mais objetiva. Era consenso entre os acionistas que a sobrevivência e o desenvolvimento de novos produtos se realizariam através de parcerias institucionais ou empresariais e alianças estratégicas que agregassem valor e fortalecessem economicamente a Embraer. O foco de atenção da empresa deixou de ser voltado para a excelência tecnológica do produto e voltado para a engenharia, como era tradicionalmente cultuado desde a sua criação em 1969. Ao invés disso, a principal preocupação da Embraer passou a ser o cliente e suas necessidades. Nesse momento, era vital que a empresa começasse a apresentar melhorias financeiras e render lucros. Isso não significou, entretanto, que a questão da excelência tecnológica houvesse sido

⁴⁵ Atualmente, a composição acionária da empresa tem uma configuração um pouco diferente. Para maiores detalhes, ver Anexo E.

abandonada, mas houve sim uma reestruturação desses valores a fim de adaptá-los às condições de concorrência do mercado.

Segundo Bernardes (2001, p. 17), as transformações dentro da empresa seguiram quatro eixos básicos, a saber:

1. Formalização de um compromisso com uma administração de resultados através de uma estratégia de Reengenharia Financeira, Reestruturação Patrimonial, Organizacional e Produtiva;
2. Reconstrução das relações com os clientes e fornecedores através de uma política de busca incessante e focalização dos esforços da empresa para a satisfação ao cliente;
3. Plano de Ação com a identificação da missão da empresa, nova estratégia de mercado e um plano de reestruturação organizacional e produtiva;
4. Prioridade para a viabilização do programa ERJ-145.

Em termos financeiros, foram injetados US\$ 500 milhões pelos acionistas entre janeiro de 1995 e agosto de 1996, com o propósito de lançar o projeto do ERJ 145 (que havia sido criado ainda quando a empresa era estatal). Ainda em 1995, a empresa conseguiu a aprovação de uma linha de financiamento junto ao BNDES de US\$ 120 milhões com prazos de 10 anos e carência de 3, também destinados ao desenvolvimento do projeto do ERJ 145 e o fornecimento de peças e equipamentos que integrarão mais tarde o projeto do helicóptero Sykorski-92 Helibus. Nos anos seguintes, a Embraer desenvolverá relações mais coordenadas junto ao BNDES e ao Banco do Brasil, em busca de financiamentos e taxas de juros competitivas para a comercialização de seus produtos e serviços. Bernardes (2000, p. 19) ressalta que esses programas de financiamento foram vitais para a recuperação da empresa, como veremos mais adiante, e que diversos países também usam mecanismos similares, como por exemplo: o EXIMBANK nos Estados Unidos, o COFACE na França e o HERMES na Alemanha.

Lentamente, a empresa começou a apresentar sinais de melhoria em seu quadro financeiro. Embora tenha tido um faturamento de US\$ 380 milhões em 1996, o que significa um crescimento de 46,6%, quando comparado a 1994 e o prejuízo tenha sido reduzido a US\$ 42 milhões, o endividamento da empresa ainda era significativamente alto, cerca de US\$ 530 milhões.

Tabela 8
Indicadores de Desempenho Econômico-Financeiro da EMBRAER
(Valores em US\$ Milhões)

	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Receita Bruta	582	402	333	261	177	295	380	833	1.581
<i>Vendas</i>									
Mercado Externo (%)	37	32	32	38	40	39	35	84	89
Mercado Interno (%)	63	68	68	62	60	61	65	16	11
Ativo Total	1.092	1.435	1.227	1.125	1.067	1.107	1.221	1.424	-
Patrimônio Líquido	126	324	86	156	281	188	281	-	-
Prejuízo	(265)	(241)	(258)	(116)	(310)	(253)	(123)	(33)	86,7
<i>Endividamento</i>									
Geral (%)	88,3	77,2	93,6	86,2	73,6	82,2	71,2	45,8	51,5
Geral	620	804	877	758	410	470	535	382	815
Curto Prazo	502	241	309	394	221	226	214	-	-
Longo Prazo	118	563	568	364	189	244	321	131	150

Fonte: BERNARDES, Roberto. O Caso Embraer – privatização e transformação da gestão empresarial: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado. **Cadernos de Gestão Tecnológica**, n. 46. São Paulo, CYTED: PGT/USP, 2000.

Na verdade foi com o lançamento do projeto ERJ-145 que a empresa de fato “decolou”. Como coloca Bernardes (2000, p. 21),

Este quadro começará a ser revertido com o lançamento do projeto ERJ-145 que alavancou as vendas da empresa, devido ao reaquecimento do mercado internacional de aviação regional e aos ganhos obtidos com a redução de custos através do plano de reestruturação organizacional da empresa, redução de 11% do quadro funcional acompanhado de um processo de modernização e informatização das linhas de produção, que resultarão em níveis crescentes de eficiência e qualidade dos ciclos de trabalho. As estratégias de reestruturação produtiva e financeira possibilitaram o crescimento do faturamento e uma valorização do patrimônio e prestígio da EMBRAER.

Apesar de os novos acionistas da empresa terem decidido desenvolver apenas atividades em que a Embraer se destacava por sua competência essencial, que era o design e montagem de aeronaves, alguns serviços que haviam sido iniciados antes da privatização tiveram continuidade por serem considerados estratégicos e sintonizados com os objetivos da nova fase da empresa. Assim, continuou o fornecimento de *flaps* (parte retrátil da asa do avião que auxilia a fazer curvas) para o

avião MD-11 da americana McDonnell Douglas. Para tanto, a Embraer teve de ser certificada pelo sistema TQST (*Total Quality Supplier Team*). Da mesma forma, a empresa continuou fabricando para a Boeing o *dorsal fin* (superfície aerodinâmica vertical que aumenta a estabilidade do avião) e o *wing tip* (ponta de asa) para o modelo 777. A Embraer também foi certificada com a D1900 (*Advanced Quality System for Suppliers*) e homologada pelo Departamento de Aviação Civil dos Estados Unidos, a FAA (*Federal Aviation Administration*).

Ainda em 1995, dando continuidade a essa tendência, a empresa firmou contrato com a americana Sikorsky Aircraft, com prazo contratual que irá se estender até 2014, para o desenvolvimento e produção de sistema de combustível, trem de pouso e estrutura de suporte do helicóptero S-92 Heliobus. O projeto está orçado em US\$ 600 milhões e prevê a construção de 5 protótipos. Segundo a Sikorsky, o mercado mundial tem capacidade de absorver 5000 helicópteros do tipo S-92 até 2019 (BERNARDES, 2000, p. 22).

Sendo o mercado aeronáutico extremamente reduzido e concentrado em poucos e grandes compradores, quando se perde uma possibilidade de compra de uma linha aérea, o impacto sobre a fabricante é muito grande. Os compradores possuem informações detalhadas e precisas de seus fornecedores, e os pedidos de compra geralmente influenciam as compras de empresas menores, fenômeno que é conhecido como “*pull*” nesse tipo de mercado. A possibilidade de os compradores trocarem de fornecedores é alta, e não acarreta praticamente nenhum custo ao comprador. Dadas essas características extremamente particulares do mercado de aeronaves, a Embraer passou a dar atenção máxima às expectativas e necessidades das operadoras de transporte aéreo. O plano global de ação da empresa é formatado com seu foco voltado para o ambiente externo, onde são analisados cliente, fornecedores e concorrentes. A partir daí, os riscos que a empresa sofre são de três tipos:

1) Risco de Liderança: é o risco relacionado à ação dos concorrentes. A principal característica que compromete a liderança de um ator deste mercado é a mudança tecnológica. Devido ao longo ciclo de vida do produto e das características da fabricação, a mudança de um determinado patamar tecnológico necessita de grandes investimentos. Os produtos que surgem posteriormente no mercado e que incorporam novas tecnologias de engenharia e produção podem ser elaborados a um custo menor. Dessa forma, a liderança conquistada anteriormente fica comprometida.

2) Risco de diferenciação: é o risco de que os produtos concorrentes lançados no mercado incorporem maior valor agregado para o cliente. Novos lançamentos tendem a incorporar as últimas solicitações do mercado, tanto em termos de evolução como em termos de custos.

3) Risco da Estratégia de Lucro: é o risco de os compromissos e estimativas adotadas na fase de estudo e concepção de um novo produto não puderem ser cumpridas. A demanda prevista inicialmente pode, por motivos econômicos e de mercado, não ser atingida. Devem ser considerados aqui também os riscos financeiros, políticos e sociais (BERNARDES, 2000, p. 21).

Além dos aspectos de mudança e inovação discutidos acima, houve também uma reestruturação completa nos demais setores e atividades da empresa, a saber: a criação de um planejamento estratégico de longo prazo prevendo metas a serem atingidas e tempo de conclusão; criação de um sistema formal de avaliação de desempenho; remodelagem dos processos de produção; criação de nova gestão para o desenvolvimento de novos produtos; reestruturação da organização não mais por hierarquias, mas por “times de inovação”; instituição de um novo plano de salários, cargos e carreira baseado na gestão por competências; instituição de políticas de treinamento, desenvolvimento profissional e educação; implementação de estratégias de capacitação tecnológica e logística; implementação de estratégias competitivas, organização dos fornecedores e da hierarquia da cadeia produtiva.

4.3.2.3 As Alianças Estratégicas e o Projeto ERJ-145

A política de adotar alianças estratégicas (ou também chamadas de parcerias de risco) revelou-se uma iniciativa realista e crucial para o desenvolvimento de projetos e para a própria sobrevivência da empresa, pois viabilizaram aprendizados tecnológicos importantes no que diz respeito à produção e à redução de custos. O corolário das parcerias estratégicas da Embraer foi a realização do projeto ERJ-145, que envolveu a participação de quatro empresas: a Gamesa da Espanha, a ENAer do Chile, a Sonaca, da Bélgica e a C&D Interiors dos Estados Unidos. Cada empresa desenvolveu uma parte do produto, com o compromisso de agregar valor ao produto e assegurar sucesso comercial. Segundo Gomes (2005, p. 3), os chamados parceiros de risco são fornecedores da empresa que se tornam sócios em projetos específicos, como é o caso do ERJ-145.

Nesse caso, a Embraer mantém o domínio tecnológico do produto e da sua integração (*assembly*) e dilui os riscos decorrentes de empreendimentos com fornecedores estrangeiros, que têm acesso a capital para investimentos de baixíssimo custo em comparação com o que é oferecido aqui no Brasil. Em contrapartida, esses parceiros têm uma porcentagem no lucro de todas as unidades do produto vendido. Do total dos US\$ 240 milhões gastos no projeto, US\$ 140 milhões foram desembolsados pela Embraer, através de financiamento concedido pelo BNDES, e o restante por seus parceiros de risco. Nesse projeto, a Gamesa ficou responsável pela produção das asas, nacelles do motor, carenagens da junção asa/fuselagem e as portas do trem de pouso principal. A Sonaca produziu as portas de bagagem, de serviço e a principal, localizadas na fuselagem, além de uma sessão dianteira da fuselagem e outra traseira e os dois pilones dos motores. A chilena ENAer produziu o conjunto de empenagem horizontal/profundor e a empenagem vertical. O interior da cabine de passageiros e de bagagem foi projetado e desenvolvido pela americana C&D Interiors (BERNARDES, 2000, p. 59).

Por fim, o ERJ-145 passa a estar pronto para a comercialização ao final de 1996, com um valor médio de US\$ 14,8 milhões, 20% mais barato que seu concorrente, o Canadair Regional Jet, da Bombardier, que custava US\$ 18,6 milhões então. A Embraer entrava no mercado com um atraso de 110 aeronaves para a sua rival, que já havia produzido e entregado esse número de aeronaves para seus clientes. A primeira disputa entre o ERJ-145 e CRJ 500 foi uma concorrência de compra de 150 aviões para as empresas americanas de transporte aéreo regional ASA e COMER, que pretendiam renovar sua frota de aviões. Era evidente a preferência das duas empresas pelo modelo brasileiro, pois o preço e os aspectos técnicos eram mais competitivos, mas a Embraer perdeu a concorrência para a Bombardier por as condições de financiamento e de juros oferecidos pela empresa canadense serem indiscutivelmente melhores e mais atraentes (BERNARDES, 2000, p. 61).

Esse episódio foi um grande revés na situação da empresa, pois a companhia precisava vender seu produto e começar por fim a apresentar lucros nos seus resultados. Além disso, também serviu como uma grande lição para a empresa e para o governo brasileiro. Ficou evidente que não bastava ter o melhor produto e o melhor preço para ganhar uma concorrência no mercado de aeronaves. Como o valor das compras é sempre elevadíssimo, a oferta de financiamentos com condições atraentes para os compradores define o destino das empresas fabricantes de aeronaves. Além disso, como vai ser comprovado mais tarde, a empresa canadense, e até mesmo as gigantes como a Boeing e a Airbus, recebem ajuda governamental em forma de financiamentos e incentivos para colocarem seus produtos no mercado mundial.

A partir daí, a Embraer e o BNDES passaram a construir uma parceria com o objetivo de oferecer linhas de financiamento para os compradores das aeronaves, com condições semelhantes às oferecidas por sua rival canadense, e taxas de juros de longo prazo (TJLP) mais atraentes do que as que eram até então ofertadas. Configurou-se aí a política comercial estratégica do governo Fernando Henrique, através da articulação BNDES-Exim/Proex e Embraer. O fato de a empresa ter desenvolvido um produto tecnicamente igual ou até superior ao de sua rival canadense, com um preço 20% mais competitivo, e mesmo assim ter perdido a primeira concorrência deixa claro que a participação do governo nas vendas da Embraer foi decisiva. Sem as linhas de financiamento e sem a equalização das taxas de juros, mesmo tendo se tornado uma empresa modelo em termos de estrutura organizacional e produtiva, e apesar de usar tecnologia de ponta no seu produto, sem condições de financiamento iguais as praticadas nos outros países, a Embraer seguramente não teria condições de permanecer no mercado de jatos regionais por muito tempo.

De fato, era o detalhe necessário para a Embraer decolar. Na concorrência seguinte, na feira de Farnborough, na Inglaterra, em 1996, a Embraer fechou contrato para a compra de 200 aviões ERJ-145, sendo 25 vendas firmes e opção para mais 175 unidades. Em 1997, no salão aeronáutico de Bourget, na França, a Embraer ganhou mais uma concorrência disputadíssima com a Bombardier, e fechou o seu maior contrato de fornecimento de aeronaves até então. Eram 67 jatos ERJ-145, no valor aproximado de US\$ 1 bilhão, para a americana American Eagle, subsidiária de American Airlines. O contrato incluía ainda peças de reposição e assistência técnica, que somavam US\$ 1,6 bilhão em vendas firmes, e mais US\$ 3,3 bilhões em opções de vendas, que poderiam se concretizar em sete anos. Esse contrato determinou o futuro da empresa e consolidou a posição da Embraer como uma das quatro maiores fabricantes de aeronaves mundiais (BERNARDES, 2000, p. 62).

Desse momento em diante, o sucesso da empresa não parou. Em 1998, o faturamento da Embraer cresceu 82,7%, atingindo US\$ 1,2 bilhão. A rentabilidade foi a segunda maior dentro do setor automotivo, atingindo 20,7%. Em 1999, a empresa vendeu mais de 280 aeronaves, e para dar conta da produção, previa a geração de mais de 3000 novos empregos. Ainda no mesmo ano, a empresa teve um crescimento nas suas vendas de 82,7%, atingindo o valor total de US\$ 1,7 bilhão com suas exportações, tornando-se a maior exportadora do país. Em 2000, o ritmo de produção da empresa atingia 16 aviões por mês (em comparação às 4 unidades produzidas em 1994), as receitas de vendas atingiram US\$ 2,72 bilhões, contabilizando um lucro de US\$ 280 milhões. Em 2001, as

vendas atingiram quase o mesmo valor do ano anterior, ficando em US\$ 2,71, com um lucro de US\$ 290,8 milhões. Nesse ano, o número de funcionários da empresa era de 8.602⁴⁶.

4.3.3 O Contencioso

Logo após a Embraer ter vencido a concorrência contra a Bombardier e ter vendido 200 unidades do ERJ para a americana Continental Express, em 1996 na feira de Farnborough, Inglaterra, a Bombardier entra com uma reclamationária na OMC de que o governo brasileiro estaria concedendo subsídios proibidos à Embraer através do Proex-Equalização. Como já foi visto no Capítulo 3, o Proex é um programa instituído pelo governo federal em 1991, de responsabilidade do Banco do Brasil. O objetivo da modalidade de equalização é proporcionar aos exportadores ou importadores de bens e serviços brasileiros taxas de juros compatíveis àquelas praticadas no mercado internacional. Em outras palavras, o governo subsidia parte dos juros de forma que os financiamentos tornem-se mais atraentes. O prazo de equalização está sempre vinculado ao prazo de financiamento acordado com o agente financeiro. Esse prazo pode chegar até a 10 anos, e em alguns casos, de acordo com o valor unitário da mercadoria, pode se estender ainda mais. Portanto, no caso dessa modalidade, o governo assume os custos adicionais que as empresas sofrem se obtêm financiamentos internacionais para cobrir o chamado “custo-Brasil”, ou seja, a falta de credibilidade do país no âmbito internacional.

O Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC contém uma definição de subsídio e introduz o conceito de subsídio “específico”, que se caracteriza por ser concedido para um determinado setor da indústria ou para uma determinada empresa. De fato, o Proex-Equalização concedido à Embraer pelo governo brasileiro, ao menos no formato como foi concedido à época do contencioso, é um subsídio proibido de acordo com as normas e regras da OMC.

Depois de o Canadá ter solicitado que a OMC fizesse consultas com o Brasil para esclarecer a questão do Proex em 1996 (DS/46), o Brasil também entrou com duas reclamationárias sobre subsídios concedidos pelo governo canadense à Bombardier, e que também seriam proibidos pela OMC (DS/70 e a DS/71). Por dois anos, os dois governos tentaram resolver a questão através de representantes diplomáticos dos dois países e funcionários das empresas. Como não se chegou a nenhuma conclusão, em 1998 ambos os governos decidiram entrar com *panels* no Órgão de Solução

⁴⁶ Dados coletados no site da empresa, em www.embraer.com.br.

de Controvérsias da OMC. O do Canadá, denunciando o Proex, e o Brasil denunciando o *Export Development Corporation*, o *Canada Account* e o *Technology Partnership Canada*. O painel estabelecido pelo Brasil contra o Canadá confirmou que o *Canada Account* e o *Technology Partnership Canada* eram considerados subsídios proibidos pelas regras da OMC, e o comitê de investigação recomendou a retirada de tais subsídios num prazo máximo de 90 dias (FELISBINO, 2000, p. 15).

Quanto à ação movida pelo Canadá contra o governo brasileiro, foram examinados os desembolsos do Proex-Equalização e foi acolhida a reclamação canadense de que os pagamentos efetuados em favor da Embraer continha elementos que os tornavam incompatíveis com as regras da OMC sobre o tema dos subsídios. Igualmente, foi recomendada a retirada do subsídio no prazo de 90 dias (FELISBINO, 2000, p. 19)

Em 1999 os dois países apelaram para o Órgão de Apelação, questionando as decisões anteriores. O Órgão de apelação manteve a condenação do *Technology Partnership Canada*, e o Brasil conseguiu provar que o governo canadense havia liberado US\$ 250 milhões à Bombardier em subsídios ilegais para a produção de seus jatos regionais, e a OMC mais uma vez determinou que o subsídio deveria ser reformulado e entrar em conformidade com as normas da instituição dentro de um prazo de 90 dias.

No que se refere às reclamações canadenses contra o Brasil, o Órgão de Apelação reverteu uma importante decisão do painel relativa à interpretação do Proex como subsídio proibido. Anteriormente, o painel havia decidido que o Proex era, de qualquer forma, incompatível com as disciplinas da OMC⁴⁷. De acordo com Felisbino (2000, p. 12), o Órgão de Apelação reverteu essa posição e considerou que esse mecanismo “não fere as regras do Acordo de Subsídios por não conceder a vantagem de monta prevista em seu anexo I, alínea k, mas desde que obedecidos determinados parâmetros”. Em outras palavras, o Brasil poderia oferecer esse mecanismo de equalização de juros desde que as taxas não se tornassem menores do que as praticadas no mercado internacional. O país deveria fazer os ajustes necessários na regulamentação do Proex para torná-lo compatível com o Acordo de Subsídios da OMC.

⁴⁷ Na verdade a OMC distingue três categorias de subsídios: "proibidos", que são os vinculados ao desempenho do exportador e ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros (com exceção dos produtos agrícolas); "recorríveis", que são aqueles que podem vir a ser condenados se provado que causam efeitos danosos aos interesses de outro membro; e "irrecorríveis", que são os subsídios permitidos, ou por não serem específicos, ou por preencherem determinadas condições.

Todos os programas, tanto o Proex quanto os programas canadenses, sofreram alterações para entrar em conformidade com as normas da instituição. Entretanto, nesse período de tempo, o governo canadense obteve autorização da OMC para aplicar retaliações ao Brasil no valor de US\$ 233 milhões anuais por seis anos, devido à determinação do governo brasileiro de cumprir integralmente o que havia sido acordado nos contratos antigos com os compradores norte-americanos. O Canadá não fez uso dessa retaliação.

Não satisfeitos com as mudanças ocorridas no Proex, os canadenses recorrem novamente ao Órgão de Solução de Controvérsias. Por fim, em agosto de 2001 o Órgão emitiu um relatório final afirmando que o mecanismo não era incompatível com os compromissos brasileiros assumidos na instituição.

Ainda longe do final, em 2001 o governo canadense anuncia publicamente que forneceria novos subsídios à Bombardier por conta de uma concorrência aberta pela empresa Air Wisconsin com a justificativa que iria igualar o preço da aeronave canadense ao preço “subsidiado” pela Embraer. O Brasil entra com um novo painel contra o Canadá, e o relatório final da OMC dá ganho de causa para o Brasil, afirmando que os subsídios eram incompatíveis com as normas da OMC e dando o prazo de noventa dias para que o governo canadense reestruturasse os programas adequadamente. O governo canadense se recusou a promover qualquer modificação nos programas, e o Brasil, então, pediu autorização para aplicar “contramedidas apropriadas” contra o Canadá, no valor de US\$ 3,36 bilhões, montante calculado em cima dos prejuízos totais estimados pela Embraer em função dos subsídios oferecidos pelo governo canadense⁴⁸. O Canadá discordou do montante apresentando e a questão foi, novamente, para a arbitragem. O laudo da arbitragem estipulou que o Brasil teria direito de retaliar comercialmente o Canadá em até US\$ 247 milhões. Da mesma forma que o Canadá, o Brasil também não fez uso do direito de retaliação⁴⁹.

Ao final de 2003, os dois governos já haviam feito inúmeras reuniões para tentar chegar a um consenso sobre a questão dos subsídios. O quinto encontro entre os negociadores chefes dos dois países ocorreu em maio de 2003, em Nova York. Como o Canadá havia apresentado uma minuta do texto que selaria um acordo entre os dois países, o Brasil então apresentaria propostas de alteração do texto entregue pelo Canadá.

⁴⁸ Estima-se que o montante total dos subsídios somava US\$ 4,56 bilhões.

⁴⁹ Informações obtidas no site do Ministério das Relações Exteriores, em www.mre.gov.br.

Em março de 2005, entretanto, a Embraer ameaçava voltar à OMC pelo anúncio de edição de novos subsídios do governo canadense para a Bombardier, em vista do desenvolvimento do projeto de uma aeronave de 130 lugares. O subsídio seria algo em torno de US\$ 1 bilhão. Contudo, até o presente momento, não houve mais nenhum desdobramento da disputa que parece ser eterna entre a canadense Bombardier e a brasileira Embraer.

4.4 Conclusões Parciais

A caracterização da política comercial estratégica de 1995 a 1998 caracteriza-se não apenas pelo mecanismo do Proex oferecido à Embraer, mas também pelo volume de financiamentos oferecidos aos clientes da empresa para tornar viável a compra de aeronaves. A combinação dos financiamentos do BNDES com a modalidade de equalização das taxas de juros do Proex parece adequar-se de forma precisa ao que Baumann (1998, p. 49) afirma ser “falhas de mercado”. Disponibilizar aos clientes da Embraer condições de financiamento iguais as de suas concorrentes é simplesmente dar condições de igualdade de competição entre as empresas. A prática do comércio exterior estratégico, que sofre duras críticas dos defensores do livre mercado, pode funcionar na essência para dar equidade de condições de concorrência.

Além disso, como já foi discutido ao longo deste capítulo, a indústria aeronáutica apresenta características que justificam plenamente esse favorecimento: setor de importância estratégica, produto com alta tecnologia, disseminação de tecnologia, produção voltada para a exportação e produto com alto valor agregado.

Ao final de 1994 a Embraer era uma estatal deficitária, com seu parque industrial estagnado, projetos milionários que não davam certo, e sem perspectiva de qualquer melhora, pois o orçamento da união nesse momento já estava sob severas restrições. Contudo, dois anos após a sua privatização, com ajuda governamental, a empresa já conseguiu ganhar uma disputa contra sua maior concorrente para a produção de 25 aeronaves e opções de compra para mais 175, para a empresa norte-americana Continental Express. Logo depois dessa disputa, de concorrente a Bombardier torna-se a maior rival da empresa brasileira, e entra com uma reclamatória sobre o uso indevido de subsídios pelo governo brasileiro na OMC. Vale a pena observar que embora a Embraer tivesse um produto melhor em termos técnicos e mais competitivo em termos de preço, seria muito

improvável que a empresa conseguisse abraçar uma fatia do mercado de jatos regionais sem o apoio governamental.

A disputa na entre as duas empresas trouxe notoriedade ao caso, e a população brasileira em geral passou a acompanhar o caso de perto. Diversos episódios entre Brasil e Canadá aconteceram paralelamente ao desenrolar do caso na OMC, como por exemplo o embargo do Canadá à carne bovina brasileira no início de 2001, sob justificativa de que o Ministério da Agricultura não teria respondido um questionário enviado pelo governo canadense, e por isso, a carne estaria sob risco de contaminação da doença da “vacalouca”⁵⁰. É interessante observar que, de acordo com o site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, o Brasil não exporta carne bovina para o Canadá pelo menos nos últimos 15 anos. Há registros de exportação até de aeronaves civis para o Canadá, no valor de US\$ 456 milhões (de 2004 até 2005), certamente por conta de uma venda da Embraer para a empresa canadense Air Canada (45 jatos regionais do modelo ERJ 190, com capacidade para 100 lugares), mas nada registrado sobre qualquer tipo de carne bovina⁵¹. Também é válido observar que apesar da disputa, as exportações brasileiras para o Canadá não diminuíram (ver Apêndice C), ao contrário, apesar de pequenas oscilações, vêm aumentando o valor desde 1996. O episódio do embargo da carne brasileira foi resolvido em três semanas, depois da visita de técnicos sanitários do NAFTA ao Brasil, e o embargo foi suspenso. Outro episódio diplomático ocorrido em meio à disputa foi a recusa do então Ministro das Relações Exteriores, Luis Felipe Lampreia, em assinar um acordo de cooperação entre Canadá e Mercosul para comércio e investimentos, declarando publicamente o vínculo entre a decisão e o contencioso com a Bombardier (FERREIRA, 2002, p. 54).

Tampouco foram aplicadas as retaliações comerciais autorizadas tanto ao Brasil como ao Canadá, embora o valor concedido ao Brasil fosse significativamente menor do que o valor concedido ao Canadá. Embora os “*dispute settling*” DS46, DS70 e DS71 estejam resolvidos, a ameaça do Brasil entrar novamente com uma reclamatória na OMC diante do anúncio do governo canadense de liberar novos subsídios para a Bombardier mostra que as divergências entre as duas empresas e entre os próprios governos devem continuar enquanto houver interesse das quatro partes de permanecer no mercado de aviação civil.

⁵⁰ Encefalite Esponjiforme Bovina.

⁵¹ Foi feita uma pesquisa nesse site usando os seguintes códigos da NCM: 02 em geral, 0201.30.00, 0201.30.99, 0202.30.00, 0202.30.99, 0202.20.00, 0202.20.99, que abrangem todo o tipo de carne bovina exportado pelo Brasil.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo principal propor uma revisão da política de comércio exterior de 1995 a 1998, com base em todos os fatores que, de uma forma ou de outra, foram condicionantes do desempenho das exportações e das importações do período. O Capítulo 2 procurou relacionar questões como a taxa de câmbio, a vulnerabilidade financeira e comercial do país, a pressão externa de importantes parceiros comerciais e a postura do Brasil nas negociações da Alca. O Capítulo 3 focou sua análise em dois dos principais pontos da política comercial, quais sejam, os programas de crédito e financiamento às exportações e a institucionalidade do comércio exterior. Por fim, o Capítulo 4 procurou caracterizar a presença de uma política comercial estratégica nesse período, concretizada pelo apoio governamental à indústria aeronáutica brasileira, representada pela Embraer. Além disso, também foi apresentada sua evolução histórica desde o momento de sua criação até o final dos anos 1990, com o objetivo de demonstrar a importância estratégica da empresa para o país e o desempenho das exportações da Embraer alcançado depois do apoio governamental concedido de 1996 em diante.

Dito isso, pode-se dividir a política comercial do primeiro mandato de Cardoso em duas partes distintas: uma parte danosa, relacionada ao Plano Real e à valorização da moeda, que causou fortes impactos negativos nas exportações do país e fez as importações aumentarem, causando assim déficits consecutivos na balança comercial; e outra parte benéfica, relacionada aos financiamentos, à institucionalidade e ao apoio governamental à indústria aeronáutica.

Embora não faça parte diretamente das diretrizes da política comercial, a taxa de câmbio influencia de forma rápida e direta nas exportações e importações do país. São inegáveis os prejuízos causados pela equidade entre o real e o dólar entre 1995 e 1998, como a falência de empresas que competiam com os produtos importados, a queda nos lucros das empresas exportadoras e o fraco desempenho das exportações em geral. Apesar disso, também houve alguns benefícios do Plano Real que influenciaram de forma positiva, embora modesta, nos resultados do comércio exterior. A população em geral teve acesso a uma série de produtos importados que antes eram vendidos a um preço muito alto, por conta do imposto de importação e pelo preço do dólar em moeda nacional, como é o caso dos computadores. Os produtos importados também ofereceram mais opções de compra para o consumidor brasileiro, obrigando o preço dos produtos nacionais a se manterem num nível competitivo. Entretanto, no que diz respeito apenas às exportações, os efeitos benéficos foram

realmente insignificantes. Pode-se argumentar que o Plano Real garantiu uma imagem de maior estabilidade econômica para os agentes econômicos internacionais, como os bancos e instituições multilaterais, e que estes passaram a oferecer melhores condições de financiamentos ao país e às empresas brasileiras por conta dessa segurança. As condições de oferta de recursos externos para financiar as exportações brasileiras dependem da percepção desses agentes com relação ao risco-Brasil. Contudo, a prática de obter financiamentos no exterior para as exportações brasileiras é prerrogativa apenas das grandes empresas, pois as condições exigidas para a liberação do capital estão sempre relacionadas ao patrimônio líquido e lucro líquido, o que pouco contribuiu para melhorar o desempenho exportador de uma forma geral. Também pode-se argumentar que ficou mais fácil importar máquinas e equipamentos ou peças e componentes usados na fabricação de produtos com destino ao mercado externo. Mesmo assim, esses benefícios não compensaram os efeitos negativos da valorização cambial.

Por outro lado, a atuação direta do governo Cardoso através de políticas públicas para impulsionar as exportações foi marcada por uma reconstrução do quadro institucional do comércio exterior e pela retomada das linhas de financiamento e seguros de crédito. Do lado institucional, a criação da Camex evidencia o propósito do governo de promover um ponto de articulação entre as empresas e suas necessidades e os órgãos formuladores e executores das diretrizes do comércio exterior. Diferentemente da antiga Cacex, que era uma mega-instituição com uma concentração de atribuições de formulação, execução e fiscalização, a Camex foi criada para superar problemas institucionais da área e coordenar as atividades e decisões de políticas de médio prazo do comércio exterior. Embora houvesse problemas de conflitos de atribuições e hierarquia entre o MDIC e o Ministério da Fazenda, a função da Camex era e continua sendo de significativa importância para a condução da política comercial no país.

A Apex e o PEE também figuram entre as iniciativas desse governo que merecem algumas reflexões. Já tendo em vista o pequeno número de pequenas e micro empresas envolvidas na atividade exportadora, a Apex foi projetada dentro do âmbito do Sebrae com a função principal de oferecer apoio a essas empresas. O PEE, apesar de não ter atingido o número alvo de US\$ 100 bilhões mensais em exportações, foi um ponto de partida para que esse objetivo continuasse a ser perseguido e mais tarde fosse de fato alcançado.

Os programas de crédito e financiamento às exportações e seguros de crédito contaram com aumentos substanciais de verbas e melhorias na sua operacionalização a fim de abranger um número

maior de empresas. O volume de financiamentos do BNDES-Exim de 1995 para 1998 aumentou em cinco vezes, enquanto que o Proex dobrou o número de empresas beneficiadas pelos recursos de 1997 para 1998. Além disso, ambos os programas sofreram várias alterações durante o período analisado em busca de uma maior abrangência setorial de indústrias, uma operacionalização mais fácil e condições mais acessíveis para as pequenas empresas. Ainda, em 1997 foi criada uma empresa voltada exclusivamente para os financiamentos às exportações, a SBCE, sendo que a União assumiu a responsabilidade por 85% do valor segurado.

Por fim, o apoio governamental ao setor aeronáutico brasileiro consolida os esforços do governo para impulsionar as exportações brasileiras. Mais ainda, como foi visto no Capítulo 4, o apoio à Embraer também significou um incremento na pauta das exportações brasileiras devido ao alto valor agregado das suas aeronaves. A indústria brasileira, de uma forma geral, também se beneficiou com o *spillover* de tecnologia da produção das aeronaves. Sem o apoio governamental, a Embraer dificilmente teria conseguido permanecer no mercado de aeronaves civis, e o Brasil não teria a quarta maior produtora de aviões do mundo com matriz brasileira.

Apesar de não ser o objetivo principal desse estudo discutir os benefícios dos subsídios governamentais no comércio internacional, o assunto certamente permeia o trabalho de forma que não pode ser ignorado. O contencioso com a empresa canadense serviu para dar duas certezas ao Brasil com relação ao mercado mundial de produtos de alta tecnologia: a de que a indústria nascente não tem condições de se estabelecer sem o apoio governamental e a certeza de que os países desenvolvidos também não medem esforços para proteger suas indústrias estratégicas.

A política de comércio exterior de Cardoso não pode ser avaliada levemente apenas pelo impacto da valorização cambial no desempenho das exportações. Todas as iniciativas de políticas públicas do governo mencionados acima e discutidos ao longo deste trabalho evidenciam esforços no sentido de melhorar quantitativa e qualitativamente o comércio exterior brasileiro. Se é certo que as exportações não foram a prioridade de 1995 a 1998 (e sim a estabilidade econômica), tampouco é correto afirmar que o governo negligenciou o comércio exterior do período. Houve um planejamento e execução de diretrizes de uma política comercial externa, que priorizou a remontagem de um modelo institucional, reforçou os mecanismos de financiamento e seguro às exportações e garantiu apoio à indústria nacional aeronáutica, cuja produção é voltada majoritariamente para a atividade exportadora.

A condução da política comercial de qualquer país depois da metade da década de 1990 teve de adaptar-se às mudanças e às novas regras da política internacional e do novo regime de comércio que se consolidava com a instituição da Organização Mundial de Comércio em 1994. No caso do Brasil, não só não era mais possível contar com volumosos recursos em subsídios em decorrência dos graves problemas orçamentários que país enfrentava, como também passou a haver a necessidade dos recursos destinados às exportações estarem em conformidade com as regras do comércio mundial. Outros fatores como a vulnerabilidade comercial e o peso do comércio exterior na economia interna também devem ser considerados na tomada de decisões da política comercial. As negociações da Alca, durante o primeiro mandato de Cardoso, precisaram ser conduzidas de forma hábil o suficiente para conjugar a defesa dos interesses do país (proteger as indústrias que seriam mais atingidas com o acordo e rechaçar os termos propostos pelos Estados Unidos) sem adotar uma postura intransigente e pouco diplomática ou abandonar a mesa de negociações.

Embora a balança comercial tenha sofrido as conseqüências da implantação do Plano Real, a condução da política de comércio exterior de Cardoso foi marcada por uma série de esforços e iniciativas para a remontagem de bases sólidas de infra-estrutura que resultassem no aumento das exportações brasileiras. Vale a pena ressaltar que resultados advindos de políticas como essa exigem um período maior de maturação, e só vão ser claramente identificados a longo prazo. Apesar de não fazer parte do período analisado nesse estudo, dados sobre o comércio exterior do segundo mandato de Cardoso mostram essa tendência.

O tema da política de comércio exterior brasileira é extremamente rico, e permite o desenvolvimento de inúmeros estudos com enfoques diversos. O presente estudo tem como propósito oferecer uma pequena contribuição para pesquisas futuras que possam ser feitas nessa área, de forma a ser discutido e aprimorado um modelo de política comercial mais adaptado às necessidades do país e capaz de enfrentar os desafios do comércio internacional.

REFERÊNCIAS

LIVROS

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. OCDE, UNCTAD e OMC: Uma Perspectiva Comparada sobre a Macroestrutura Política das Relações Econômicas Internacionais. In MERCADANTE, Araminta e CASELLA, Paulo Borba. **Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? O Brasil e a OMC**. São Paulo: Ltr, 1998.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2003.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da tríplice aliança ao Mercosul) 1870 – 2001**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **Relações Brasil – EUA no contexto da globalização**. São Paulo: SENAC, 2^a. ed., 1997, 2v.

_____. **As Relações Perigosas: Brasil - Estados Unidos (de Collor a Lula 1190-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Lega, 2001.

_____. Subsídios e Medidas Compensatórias na OMC. In MERCADANTE, Araminta e CASELLA, Paulo Borba. **Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? O Brasil e a OMC**. São Paulo: Ltr, 1998.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Brasil e a Economia Internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BAUMANN, Renato. **O Brasil e a Economia Global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

_____. **A Nova Economia Internacional – Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

CANANI, Ney. **Política Externa no governo Itamar Franco (1992-1994)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CERVERA, Rafael Caldach. **Curso de métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales**. Universidade Complutense de Madrid. 2002. Disponível em: <www.ucm.es/info/sdrelint/metodos.pdf>. Acesso em: 08 out. 2003.

CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2002.

CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina – Velhos e Novos Paradigmas**. Brasília: FUNAG, 2001.

DORNIER, Phillip. **Logística e Operações Globais**. São Paulo: Atlas, 2000.

DUROSSELLE, Jean Baptist. **Todo o Império Perecerá**. Paris: Armand Collin, 1992.

ECO, Humberto. **Como fazer uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

GILPIN, Robert. **The political economy of international relations**. Princeton, 1987.

_____. **O Desafio do Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, Reinaldo. **Vagão descarrilhado: o Brasil e o futuro da economia global**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. **Empresas transnacionais e internacionalização da produção**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Globalização e Desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown, 1977.

KRUGMAN, Paul. **Economia Internacional: teoria e política**. São Paulo: Makron, 1999.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. **Mudaram-se os tempos: diplomacia brasileira 2001 – 2002**. Brasília: FUNAG, 2002.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões 2001 – 2002**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1999.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. No. 71, 1992.

RAMOS, André de Carvalho, CUNHA, Ricardo T. A Defesa da Concorrência em Caráter Global: Utopia ou Necessidade? In MERCADANTE, Araminta e CASELLA, Paulo Borba. **Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? O Brasil e a OMC**. São Paulo: Ltr, 1998.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Brasil: de Fernando a Fernando. Neoliberalismo, Corrupção e Protesto na Política Brasileira de 1989 a 1994**. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao Projeto de pesquisa Científica**. 11 ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986.

SCRIBANO, Adrián. **Introducción al Proceso de Investigación en Ciencias Sociales**. Editorial Copiar, 2002.

SEINTEFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SILVA, Heloisa. **Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

THORSTENSEN, Vera. **OMC: As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

VIOTTI, Paul, KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. Massachusetts: Allyn and Bacon, 1993.

VIZENTINI, Paulo F. **Relações Internacionais do Brasil – De Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ARTIGOS, JORNAIS E PERIÓDICOS

ABREU, Marcelo de Paiva. Política Comercial Brasileira: Limites e Oportunidades. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 03 de jul. 2005.

ÁVILA, Candice. A Questão do Subsídio Específico Frente as Novas Regras da OMC. **Revista de Direito Econômico Internacional**, n.6, 1999. Disponível em: <www.ccj.ufsc.br/%7Erdei/rdei6>. Acesso em: 25 set. 2003

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 36-71, 2002.

BERNARDES, Roberto. O Caso Embraer – privatização e transformação da gestão empresarial: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado. **Cadernos de Gestão Tecnológica**, n. 46. São Paulo, CYTED: PGT/USP, 2000. Disponível em: <www.usp.br>. Acesso em: 12 de abr. 2006.

BLUMENSCHHEIN, Fernando. LEON, Fernanda L. L. Uma Análise do Desempenho e da Segmentação do Sistema de Crédito à Exportação no Brasil. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 03 de jul. 2005.

BONELLI, Regis. **Políticas de Competitividade Industrial no Brasil – 1995/2000**. Brasília: IPEA, 2001. Texto para discussão no. 810. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 07 de jul. de 2005.

CAETANO, José Roberto. Autonomia de vôo. **Revista Exame**. Ano 34, n. 20, p. 62-63, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, p. 5-12, 2001.

CATERMOL, Fabrício. BNDES-Exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras. **Revista do BNDES**. BNDES: Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 3-30, 2005. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 17 de jan. 2006.

CERVO, Amado. A Política Exterior: de Cardoso à Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 46, n. 1, p. 5-11, 2003.

_____. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 43, n. 2, p. 5-26, 2002.

_____. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 45, n. 1, p. 5-35, 2002

CORREA, Cristiane. O drible da vaca. **Revista Exame**. Ano 35, n. 4, p. 16-17, 2001.

FELISBINO, Caroline B. A Disputa entre Brasil e Canadá sobre Subsídios a Exportação de Aeronaves. **Revista de Direito Econômico Internacional**, n.6, 1999. Disponível em: <www.cj.ufsc.br/%7Erdei/rdei6>. Acesso em: 25 set. 2003.

GOLDSTEIN, Andréa. **From National Champion to Global Player: explaining the success of Embraer**. OECD Development Centre, Paris, 2001. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 27 de mar. 2004.

GOMES, Sérgio et al. O Desafio do Apoio ao Capital Nacional na Cadeia de Produção de Aviões no Brasil. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 12, no. 23, p. 119 – 134, 2005. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2006.

IGLESIAS, Roberto. Baixo dinamismo das exportações de produtos industrializados ou baixo crescimento da produção industrial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 67, 2001. Disponível em: <www.funcex.com.br>. Acesso em: 12 de mar. 2006.

JARDIM, Lauro. A segunda vida da Embraer. **Revista Exame**. Ano 31, n. 4, p. 36-38, 1998.

LAMPREIA, Luis Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.42, n.2, p. 5-17, 1998.

LIMA, Jorge et al. **A Cadeia Aeronáutica Brasileira e o Desafio da Inovação**. Brasília: BNDES, 2005. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 02 de fev. 2006.

MARKWALD, Ricardo e PUGA, Fernando Pimentel. Focando a Política de Promoção de Exportações. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 03 de jul. 2005.

MIRANDA, José Carlos. **Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990**. Brasília: IPEA, 2001. Texto para discussão no. 829. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 07 de jul. 2005.

MOREIRA, Sérvulo Vicente. E SANTOS, Adelaide Figueiredo. **Políticas Públicas de Exportação: o caso Proex**. Brasília: IPEA, 2001. Texto para discussão no. 836. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 08 de jul. 2005.

NASSIF, André Luiz. A Articulação das Políticas Industrial e Comercial nas Economias em Desenvolvimento Contemporâneas: Uma Discussão Analítica. **Revista de Economia Política**, v.20, n. 2, p. 3-22, 2000.

NASSUNO, Marianne. Pressão Externa e abertura comercial no Brasil. **Revista de Economia Política**. V. 18, n. 1, p. 26-43, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos B. Macroeconomia do Brasil pós-1994. **Revista Análise Econômica**, Ano21, n. 39, p. 7-38, 2003.

RESENDE, Antonio Vieira. **A Política Industrial do Plano Real**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2000. 47p. (Texto para discussão 130). Disponível em: <www.cedeplar.ufmg.br>. Acesso em: 02 abr. 2004.

SATO, Eiiti. **Mudanças Estruturais no Sistema Internacional**: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC. Disponível em: <www.cedep.ifch.ufmg.br>. Acesso em: 03 ago. 2003.

SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e Âncora Cambial. **Revista de Economia Política**, no. 3, vol. 22, p. 3-25, 2002.

SOARES, Gustavo G. M. **A política dos artefatos na Lei da Informática: o caso SOX**. Trabalho apresentado no NP10 Núcleo de Pesquisa Economia Política e Políticas Públicas de Comunicação, XXV Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Salvador/BA, 04 e 05. setembro.2002.

THORSTENSEN, Vera. **O papel da OMC na nova ordem econômica internacional**. Revista Debates, no. 15, ano 1998, p. 33-70.

VASSALO, Claudia. A Embraer com sotaque francês. **Revista Exame**. Ano 33, n. 23, p. 12-13, 1999.

_____. Decolou! A Embraer é a empresa do ano. **Revista Exame**. Ano 32, n. 13, p. 116-127, 1999.

VEIGA, Pedro da Motta. O Viés Anti-Exportador: Mais Além da Política Comercial. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 03 de jul. 2005.

VEIGA, Pedro Motta e IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 03 de jul. 2005.

_____. A Política de Financiamento à Exportação no Brasil. **Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira**. Brasília: IPEA, 2002. 2 v. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 05 de jul. 2005.

_____. Promoção de Exportações Via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro. **O Desafio das Exportações**. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 03 de jul 2005.

_____. **Políticas de Incentivos às Exportações no Brasil entre 1964 e 2002: resenha de estudos selecionados**. Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda: Brasília, 2003. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 12 de ago. 2005.

MONOGRAFIAS, DISSERTAÇÕES E TESES

BRAGA, José Antônio. **Os Subsídios no Comércio Internacional e o Contencioso Brasil – Canadá sobre Jatos Regionais**. Brasília: UnB, 2000. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2000.

FERREIRA, Felipe. **Empresas Multinacionais: atores transnacionais no processo de tomada de decisão**. Brasília: UnB, 2002. Monografia de Graduação, Universidade de Brasília, 2002.

MACHADO, Heloísa. **Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1989**. Brasília: UnB, 2003. Universidade de Brasília, 2003.

MACHADO, Marcelo. **Fatores associados na utilização de programas de apoio às exportações: um estudo do PROEX no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

PETRY, Mariana S. **O Perfil do Profissional de Comércio Exterior Brasileiro nas Negociações Internacionais**. São Leopoldo: UNISINOS, 2001. Monografia de Graduação, UNISINOS, 2001.

PIZETTA, Diego. **A Formação da Coalizão Empresarial Brasileira**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

INTERNET

BOMBARDIER. AEROSPACE. Disponível em: <www.bombardier.com>. Acesso em: 20 set. 2003.

EMBRAER. **Relações com Investidores**: Relatórios Anuais. Disponível em: <www.embraer.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2006.

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Disponível em: <www.cebri.org.br>. Acesso em: 13 out. 2003.

GAZETA MERCANTIL. Disponível em: <www.gazetamercantil.com.br>. Acesso em: 12 de abr. 2003.

GLOBAL INVEST. **Empresas Exportadoras**. Disponível em: <www.globalinvest.com.br>. Acesso em: 15 abr. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. Disponível em: <www.ibre.fgv.br>. Acesso em: 15 mai. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Disponível em: <www.ibri-rbpi.org.br>. Acesso em: 13 mar. 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Aliceweb**. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Artigos, Discursos e Entrevistas**. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2003.

NÚCLEO DE ESTUDOS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Disponível em: <www.ilea.ufrgs.br/nerint/>. Acesso em: 12 abr. 2004.

REDE BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Disponível em: <www.relnet.com.br>. Acesso em: 12 dez. 2003.

SENADO FEDERAL. **Livros e Documentos**. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2004.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em: 30 nov. 2005.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 15 ago. 2003.

APÊNDICE A

TIPOS DE PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

1. ZONA DE PREFERÊNCIA TARIFÁRIA: Grupos de dois ou mais países entre os quais se negociam reduções totais ou parciais de tarifas aduaneiras, limitadas a listas de mercadorias por eles definidas. Podem conter outras disposições, tais como acordos setoriais de transporte, de investimentos, de serviços, de comércio fronteiriço, etc., mas não tem o compromisso de eliminar integralmente as fronteiras.
2. ZONA DE LIVRE COMÉRCIO: Grupos de dois ou mais países entre os quais são eliminadas as tarifas aduaneiras e outras regulamentações comerciais restritivas. Parte substantiva das mercadorias é comercializada com tarifa zero de importação.
3. UNIÃO ADUANEIRA: O conceito de união aduaneira pressupõe duas medidas principais. A primeira diz respeito à supressão das tarifas alfandegárias e das restrições quantitativas existentes entre os Estados-membros e adoção de uma tarifa externa comum, configurando uma comunidade tarifária. A segunda consiste na aplicação de uma legislação aduaneira comum, configurando uma comunidade aduaneira.
4. MERCADO COMUM: Consiste em uma união aduaneira na qual os Estados-membros determinam a eliminação das restrições sobre produtos, bem como a livre circulação dos demais fatores produtivos, como pessoas, serviços e capital.
5. UNIÃO ECONÔMICA: Além da supressão das restrições sobre movimentos de mercadorias e fatores produtivos, efetua-se um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, eliminando restrições e disparidades, tornando-se o mais semelhante possível.
6. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA TOTAL: Os Estados-membros passam a adotar uma política monetária, fiscal e social uniformes, bem como delegam a uma autoridade supra-nacional poderes para elaborar essas políticas. As decisões devem ser acatadas por todos os membros.

APÊNDICE B

GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

01/01/1995 a 31/12/1998 - 1º MANDATO

Quadro B-1: Ministérios e Principais Secretarias do Governo FHC 1995 – 1998

Vice-Presidente	Marco Antônio de Oliveira Maciel
Administração e Reforma do Estado	Luiz Carlos Bresser Pereira 01/01/1995 a 24/06/1998 Cláudia Maria Costin (interino) 25/06/1998 a 03/11/1998 Luiz Carlos Bresser Pereira 04/11/1998 a 31/12/1998
Advocacia Geral da União	Geraldo Magela Quintão 01/01/1995 a 31/12/1998
Aeronáutica	Mauro Gandra 01/01/1995 a 19/11/1995 Lélio Viana Lôbo 21/11/1995 a 31/12/1998
Agricultura	José Eduardo de Andrade Vieira 01/01/1995 a 30/04/1996 Ailton Barcellos (interino) 02/05/1996 a 07/05/1996 Arlindo Porto 08/05/1996 a 06/04/1998 Francisco Turra 07/04/1998 a 31/12/1998
Banco Central Segundo escalão	Pérsio Arida 01/01/1995 a 31/05/1995 Gustavo Loyola 01/06/1995 a 19/08/1997 Gustavo Franco 20/08/1997 a 31/12/1998
BNDES Segundo escalão	Edmar Bacha 01/01/1995 a 05/11/1995 Luiz Carlos Mendonça de Barros 06/11/1995 a 29/04/1998 André Lara Resende 30/04/1998 a 23/11/1998 José Pio Borges (interino) 24/11/1998 a 31/12/1998
Caixa Econômica Federal Segundo escalão	Sérgio Cutolo 01/01/1995 a 31/12/1998
Ciência e Tecnologia	José Israel Vargas 01/01/1995 a 31/12/1998
Comunicações	Sérgio Motta 01/01/1995 a 12/04/1998 Juarez Quadros (interino) 13/04/1998 a 29/04/1998 Luiz Carlos Mendonça de Barros 30/04/1998 a 23/11/1998 Juarez Quadros (interino) 24/11/1998 a 31/12/1998
Coordenação de Assuntos Políticos	Luiz Carlos Santos 29/04/1996 a 02/04/1998
Cultura	Francisco Weffort 01/01/1995 a 31/12/1998
Diretoria de Assuntos Internacionais do BC Segundo escalão	Gustavo Franco 01/01/1995 a 19/08/1997 Demóstenes Madureira de Pinho Neto 03/09/1997 a 31/12/1998
Diretoria de Política Monetária do BC Segundo escalão	Francisco Lopes 01/01/1995 a 31/12/1998
Educação	Paulo Renato Souza 01/01/1995 a 31/12/1998
Esportes	Edson Arantes do Nascimento (Pelé) 01/01/1995 a 30/04/1998
Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) Secretaria com status de ministério	Benedito Onofre Bezerra Leonel 01/01/1995 a 31/12/1998
Exército	Zenildo Zoroastro de Lucena 01/01/1995 a 31/12/1998

Fazenda	Pedro Malan 01/01/1995 a 31/12/1998
Gabinete Civil Secretaria com status de ministério	Clóvis Carvalho 01/01/1995 a 31/12/1998
Gabinete Militar Secretaria com status de ministério	Alberto Cardoso 01/01/1995 a 31/12/1998
Indústria, Comércio e Turismo	Dorothea Werneck 01/01/1995 a 30/04/1996 Clóvis Carvalho (interino) 02/05/1996 a 06/05/1996 Francisco Dornelles 07/05/1996 a 31/03/1998 José Botafogo Gonçalves 01/04/1998 a 31/12/1998
Justiça	Nelson Jobim 01/01/1995 a 07/04/1997 Milton Seligman (interino) 07/04/1997 a 22/05/1997 Íris Rezende Machado 22/05/1997 a 06/04/1998 Renan Calheiros 07/04/1998 a 31/12/1998
Marinha	Mauro César Rodrigues Pereira 01/01/1995 a 31/12/1998
Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal	Gustavo Krause 01/01/1995 a 31/12/1998
Minas e Energia	Raimundo Brito 01/01/1995 a 31/12/1998
Planejamento	José Serra 01/01/1995 a 03/06/1996 Antonio Kandir 04/06/1996 a 31/03/1998 Paulo Paiva 01/04/1998 a 31/12/1998
Política Fundiária	Raul Jungmann 30/04/1996 a 31/12/1998
Previdência Social	Reinhold Stephanes 01/01/1995 a 06/04/1998 Waldeck Ornélas 07/04/1998 a 31/12/1998
Reforma Institucional Extraordinário	Freitas Neto 07/04/1998 a 31/12/1998
Saúde	Adib Jatene 01/01/1995 a 05/11/1996 José Carlos Seixas (interino) 06/11/1996 a 17/12/1996 Carlos César de Albuquerque 18/12/1996 a 23/03/1998 Barjas Negri (interino) 24/03/1998 a 30/03/1998 José Serra 31/03/1998 a 31/12/1998
Relações Exteriores	Luiz Felipe Lampreia 01/01/1995 a 31/12/1998
Sec. Executiva do Ministério da Fazenda Segundo escalão	Pedro Parente 01/01/1995 a 31/12/1998
Secretaria de Assuntos Estratégicos Secretaria com status de ministério	Ronaldo Sardenberg 01/01/1995 a 31/12/1998
Secretaria de Política Econômica Segundo escalão	José Roberto Mendonça de Barros 01/01/1995 a 07/04/1998 Amaury Bier 08/04/1998 a 31/12/1998
Secretaria de Políticas Regionais Secretaria com status de ministério	Cícero Lucena 01/01/1995 a 31/05/1996 Antônio Nilson Craveiro Holanda (interino) 01/06/1996 a 12/06/1996 Fernando Rodrigues Catão 13/06/1996 a 24/04/1998 Marcos França (interino) 25/04/1998 a 06/05/1998 Ovídio Antonio de Ângelis 07/05/1998 a 31/12/1998

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Gazeta Mercantil, em www.gazetamercantil.com.br

APÊNDICE C

Tabela C-1: Exportações brasileiras para o Canadá

Exportações brasileiras para o Canadá – 1996 a 2005 (US\$ FOB)	
1996	505 milhões
1997	583 milhões
1998	544 milhões
1999	513 milhões
2000	565 milhões
2001	555 milhões
2002	781 milhões
2003	977 milhões
2004	1,2 bilhões
2005	1,9 bilhões

Fonte: Elaborado pela autora. Dados: MDIC.

Tabela C-2: Importações brasileiras do Canadá

Importações brasileiras do Canadá 1996 a 2005 (US\$ FOB)	
1996	1,2 bilhão
1997	1,4 bilhão
1998	1,3 bilhão
1999	0,9 bilhão
2000	1,0 bilhão
2001	0,9 bilhão
2002	0,7 bilhão
2003	0,7 bilhão
2004	0,8 bilhão
2005	1,0 bilhão

Fonte: Elaborado pela autora. Dados: MDIC

APÊNDICE D

Tabela D-1: Total de Exportações Brasileiras de 1990 a 2000 (US\$ milhões)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
JAN 2.280	JAN 2.929	JAN 2.569	JAN 2.813	JAN 2.747	JAN 2.980	JAN 3.473	JAN 3.684	JAN 3.914	JAN 2.949	JAN 3.453
FEV 1.974	FEV 2.270	FEV 2.389	FEV 2.890	FEV 2.778	FEV 2.952	FEV 3.405	FEV 3.146	FEV 1.715	FEV 3.267	FEV 4.123
MAR 2.232	MAR 2.612	MAR 2.887	MAR 3.509	MAR 3.351	MAR 3.799	MAR 3.408	MAR 3.826	MAR 4.273	MAR 3.829	MAR 4.472
ABR 2.558	ABR 3.024	ABR 2.681	ABR 3.028	ABR 3.635	ABR 3.394	ABR 4.271	ABR 4.689	ABR 4.571	ABR 3.707	ABR 4.121
MAI 3.232	MAI 2.911	MAI 2.916	MAI 2.884	MAI 3.862	MAI 4.205	MAI 4.506	MAI 4.658	MAI 4.609	MAI 4.386	MAI 5.063
JUN 2.510	JUN 2.811	JUN 2.954	JUN 3.238	JUN 3.728	JUN 4.119	JUN 3.840	JUN 4.883	JUN 4.886	JUN 4.313	JUN 4.881
JUL 3.082	JUL 2.561	JUL 3.441	JUL 3.423	JUL 3.738	JUL 4.005	JUL 4.459	JUL 5.238	JUL 4.970	JUL 4.117	JUL 5.003
AGO 3.062	AGO 2.805	AGO 3.024	AGO 3.503	AGO 4.282	AGO 4.548	AGO 4.381	AGO 5.073	AGO 3.985	AGO 4.217	AGO 5.519
SET 2.592	SET 2.070	SET 3.016	SET 4.162	SET 4.162	SET 4.167	SET 4.115	SET 4.588	SET 4.537	SET 4.187	SET 4.724
OUT 2.333	OUT 2.655	OUT 3.220	OUT 3.862	OUT 3.842	OUT 4.405	OUT 4.188	OUT 4.793	OUT 4.014	OUT 4.304	OUT 4.638
NOV 2.665	NOV 2.458	NOV 3.277	NOV 3.706	NOV 3.842	NOV 4.048	NOV 3.912	NOV 3.974	NOV 3.702	NOV 4.002	NOV 4.390
DEZ 2.894	DEZ 2.514	DEZ 3.419	DEZ 3.714	DEZ 3.746	DEZ 3.875	DEZ 3.789	DEZ 4.534	DEZ 3.904	DEZ 4.673	DEZ 4.659

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IPEA.

ANEXO A

APRESENTAÇÃO DA CAMEX NO MDIC

A CAMEX

Competência

A Câmara de Comércio Exterior - Camex, órgão integrante do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.

A Camex é integrada pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; que a preside, pelos Ministros Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Competências

Dentre as competências definidas pelo Decreto nº 4.732 , de 10 de junho de 2003, destacam-se:

- definir as diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional;
- coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior;
- definir, no âmbito das atividades de exportação e importação, diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos para os seguintes temas, observada a reserva legal: (a) racionalização e simplificação do sistema administrativo, (b) habilitação e credenciamento de empresas para a prática de comércio exterior, (c) nomenclatura de mercadorias, (d) conceituação de exportação e importação, (e) classificação e padronização de produtos, (f) marcação e rotulagem de mercadorias, e (g) regras de origem e procedência de mercadorias;
- estabelecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral;
- orientar a política aduaneira, observada a competência específica do Ministério da Fazenda;
- formular diretrizes básicas da política tarifária na importação e exportação;
- estabelecer diretrizes e medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior, bem como para investigações relativas às práticas desleais de comércio exterior;
- fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações;
- fixar diretrizes e coordenar as políticas de promoção de mercadorias e de serviços no exterior e de informação comercial;

- opinar sobre política de frete e transporte internacionais, portuários, aeroportuários e de fronteiras, visando à sua adaptação aos objetivos da política de comércio exterior e ao aprimoramento da concorrência;
- orientar políticas de incentivo à melhoria dos serviços portuários, aeroportuários, de transporte e de turismo, com vistas ao incremento das exportações e da prestação desses serviços a usuários oriundos do exterior;
- fixar alíquotas de imposto de exportação, alíquotas de imposto de importação, direitos antidumping e compensatórios, provisórios ou definitivos, salvaguardas, e eventuais suspensões (por meio de Resoluções Camex).

Ressalte-se que os atos expedidos pela Camex devem considerar, ainda, os compromissos internacionais firmados pelo País, em particular junto à Organização Mundial de Comércio (OMC), ao Mercosul e à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

Estrutura

A Camex terá como órgão de deliberação superior e final um Conselho de Ministros composto pelos seguintes Ministros de Estado:

- I. do Desenvolvimento, indústria e Comércio Exterior, que o presidirá;
- II. Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- III. das Relações Exteriores;
- IV. da Fazenda;
- V. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e
- VI. do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- VII. do Desenvolvimento Agrário

Deverão ser convidados a participar das reuniões do Conselho de Ministros da Camex titulares de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sempre que constar da pauta assuntos da área de atuação desses órgãos ou entidades, ou a juízo do Presidente da República.

Integrarão a Camex, também, um Comitê Executivo de Gestão - Gecex, um Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - Cofig, um Conselho Consultivo do Setor Privado - Conex, e uma Secretaria-Executiva.

Ao Comitê Executivo de Gestão cabe avaliar o impacto, supervisionar permanentemente e determinar aperfeiçoamentos em relação a qualquer trâmite, barreira ou exigência burocrática que se aplique ao comércio exterior e ao turismo, incluídos os relativos à movimentação de pessoas e cargas.

São membros natos do Comitê Executivo de Gestão:

- I. o Presidente do Conselho de Ministros da Camex, que o presidirá;
- II. o Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República;
- III. o Secretário-Geral das Relações Exteriores;
- IV. o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda;
- V. o Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento;
- VI. o Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- VII. o Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VIII. o Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes;
- IX. o Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego;
- X. o Secretário-Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- XI. o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente;
- XII. o Secretário-Executivo do Ministério do Turismo;
- XIII. o Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- XIV. o Secretário-Executivo da Camex;
- XV. o Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores;
- XVI. o Subsecretário-Geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores;
- XVII. o Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda;
- XVIII. o Secretário da Receita Federal do Ministério da Fazenda;
- XIX. o Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- XX. o Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- XXI. o Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil;
- XXII. o Diretor de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.;
- XXIII. um membro da Diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; e
- XXIV. um representante do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX - Brasil.

Ao Conex, órgão composto por até 20 representantes do setor privado - inclusive representantes da produção, da importação, da exportação, do trabalho e de outros setores profissionais relevantes - compete assessorar o Comitê Executivo de Gestão, por meio de elaboração e encaminhamento de estudos e propostas para aperfeiçoamento da política de comércio exterior.

À Secretaria Executiva da Camex compete, além de prestar assistência direta ao Presidente do Conselho de Ministros da Camex, preparar as reuniões do Conselho de Ministros, do Gecex e do Conex, e acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo Conselho de Ministros e pelo Comitê Executivo de Gestão, coordenar grupos técnicos interministeriais, realizar e promover estudos e preparar propostas sobre matérias de competência da Camex para serem submetidas ao Conselho de Ministros e ao Comitê Executivo de Gestão.

Fonte: www.mdic.gov.br

ANEXO B

APRESENTAÇÃO DA SECEX NO MDIC

A SECEX

Competências:

I - formular propostas de políticas e programas de comércio exterior e estabelecer normas necessárias à sua implementação;

II - propor medidas, no âmbito das políticas fiscal e cambial, de financiamento, de recuperação de créditos à exportação, de seguro, de transportes e fretes e de promoção comercial;

III - propor diretrizes que articulem o emprego do instrumento aduaneiro com os objetivos gerais de política de comércio exterior, bem como propor alíquotas para o imposto de importação, e suas alterações;

IV - participar das negociações em acordos ou convênios internacionais relacionados com o comércio exterior;

V - implementar os mecanismos de defesa comercial; e

VI - apoiar o exportador submetido a investigações de defesa comercial no exterior.

Departamentos:

- Operações de Comércio Exterior (DECEX)
- Negociações Internacionais (DEINT)
- Defesa Comercial (DECOM)
- Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA)

DECEX:

O desafio de expandir as vendas externas brasileiras a patamar coerente com o potencial do País norteia as principais iniciativas conduzidas pelo Departamento de Operações de Comércio Exterior - DECEX. Assim, são empreendidos esforços para o aperfeiçoamento dos mecanismos de comércio exterior brasileiro e implementadas ações direcionadas à sua simplificação e adequação a ambiente de negócios cada vez mais competitivo.

ANEXO C

Tabela C-1
Base Exportadora e Base Produtiva segundo Tamanho e Tipo de Atividade da Empresa – 1995

Tamanho	Número de Empresas								
	Industriais			Comerciais			Serviços		
	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)
Micro ^b	2.288	179.307	1,3	2.314	598.439	0,4	316	516.529	0,1
Pequena	3.105	26.671	11,6	376	24.481	1,5	52	42.915	0,1
Média	2.782	7.342	37,9	148	2.694	5,5	57	8.488	0,7
Grande	1.035	1.350	76,7	50	119	42,0	67	1.485	4,5
Total	9.210	214.670	4,29	2.888	625.733	0,46	492	569.417	0,09

(continua)

Tamanho	Número de Empresas								
	Agropecuárias			Outras ^a			Total		
	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)
Micro ^b	102	202.098	0,0	552	130.610	0,4	5.572	1.626.983	0,3
Pequena	61	5.638	1,1	20	12.637	0,2	3.614	112.342	3,2
Média	50	754	6,6	22	5.898	0,4	3.059	25.176	12,2
Grande	17	136	12,5	19	1.926	1,0	1.188	5.016	23,7
Total	230	208.626	0,11	613	151.071	0,41	13.433	1.769.517	0,76
Memo:	Pequenas + Médias + Grandes =						7.861	142.534	5,52

Fonte: MARKWALD, Ricardo e PUGA, Fernando Pimentel. Focando a Política de Promoção de Exportações. O Desafio das Exportações. Brasília: BNDES, 2002.

ANEXO D

O MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO

A importância do setor aeronáutico para o governo norte-americano

As seguintes decisões e atitudes do governo e do Congresso norte-americanos, desde os atentados de setembro de 2001, dão boa indicação da importância do setor para os Estados Unidos:

- em 21 de setembro de 2001, o Congresso aprovou US\$ 5 bilhões em financiamentos e outros US\$ 10 bilhões em garantias em favor das empresas do setor de aviação civil norte-americano;
- em 16 de novembro de 2001, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma taxa incidente sobre os bilhetes vendidos, para custear medidas de segurança adicionais nos aeroportos;
- em 16 de abril de 2003, foi aprovada lei permitindo ao Tesouro americano reembolsar as linhas aéreas quanto aos custos adicionais nos quais incorreram em razão das medidas de segurança adicionais decorrentes dos atentados de 11 de setembro de 2001 (mais de US\$ 500 milhões foram distribuídos às empresas em dezembro de 2003); e
- em 8 de abril de 2004, o Congresso aprovou novas regras acerca de contribuições patronais aos fundos de pensão, especificamente aplicáveis à indústria do transporte aéreo e à indústria do aço, implicando economias de US\$ 1,3 bilhão ao ano.

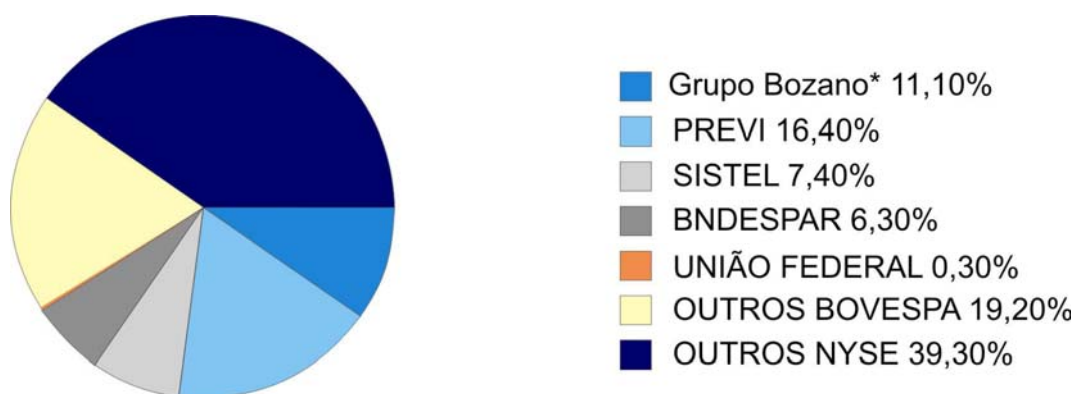
Principais riscos desse mercado

- geopolíticos e extraordinários, por estar sujeito a variados tipos de intervenções de governo e por sofrer influência direta de uma instabilidade corrente que contrapõe o mundo ocidental ao mundo árabe, além de ser afetado diretamente por calamidades, intempéries e outros;
- associados a choques de custo (entre esses, o preço do petróleo e acordos trabalhistas), já que o controle de custos é fator crítico de competitividade atualmente; e
- associados ao desempenho da economia mundial, principalmente em face das incertezas acerca da retomada do crescimento pela economia dos Estados Unidos;

Fonte: BERNARDES, Roberto. O Caso Embraer – privatização e transformação da gestão empresarial: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado. **Cadernos de Gestão Tecnológica**, n. 46. São Paulo, CYTED: PGT/USP, 2000.

ANEXO E

Gráfico E-1: ESTRUTURA ACIONÁRIA DA EMBRAER EM JULHO/2006



* Inclui Cia. Bozano e Bozano Holdings

Fonte: EMBRAER www.embraer.com.br

ANEXO F

Tabela F-1

Tabela E1

Parceiros de Risco – Família 170/190

EMPRESAS	PAÍS DE ORIGEM	FORNECIMENTO
Parker Aerospace	Estados Unidos	Controle de Vôo, Sistema de Combustível e Sistema Hidráulico
Hamilton Sundstrand	Estados Unidos	Sistema de Geração Elétrica/Sistema de Gerenciamento de Ar/APU/Cone de Cauda
General Electric Aircraft Engines	Estados Unidos	Motor/Nacelle
Latecoère	França	Fuselagem Central I/Fuselagem Central III/Portas
Gamesa Aeronáutica	Espanha	Fuselagem Traseira e Empenagem
Liebherr	Alemanha	Trem de pouso
Sobraer S.A. (Sonaca)	Bélgica	Slat/Fuselagem Central II
C&D Aerospace	Estados Unidos	Interior
Kawasaki Heavy Industries	Japão	Asa (Bordo de Ataque Fixo, Bordo de Fuga Fixo, <i>Stub</i> , Pilone, Superfícies de Controle)
Honeywell	Estados Unidos	Aviônica
Goodrich	Estados Unidos	Anemométrico

Fonte: LIMA, Jorge et al. **A Cadeia Aeronáutica Brasileira e o Desafio da Inovação**. Brasília: BNDES, 2005.

ANEXO G

PRINCIPAIS SUBSIDIÁRIAS DA EMBRAER

EAI – EMBRAER Aviation, subsidiária localizada no aeroporto de Le Bourget, em Paris, França, fundada em 1983. Comercializa e dá suporte pós-venda aos produtos e apoio técnico para o EBM 121 Xingu e o EMB 312 Tucano operados pela Força Aérea Francesa. Tem 84 empregados.

Neiva – situada em Botucatu, interior de São Paulo, fabrica o avião agrícola Ipanema e mais dois modelos de aviões leves. Número de funcionários: 314.

EAC – EMBRAER Aircraft, localizada em Fort Lauderdale, Flórida, EUA. Comercializa e fornece suporte técnico pós-venda aos produtos. Número de funcionários: 139.

EMBRAER – Austrália, localizada em Melbourne, Victória. Comercializa e dá suporte pós-venda. Fundada em 1998. Número de funcionários: 3.

Fonte: BERNARDES, Roberto. O Caso Embraer – privatização e transformação da gestão empresarial: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado. **Cadernos de Gestão Tecnológica**, n. 46. São Paulo, CYTED: PGT/USP, 2000.

ANEXO H

PRINCIPAIS PRODUTOS COMERCIALIZADOS PELA EMBRAER

Aviões Comerciais	Aviões Militares	Fornecimentos de Segmentos e Subcontratos Aeronáuticos
<p>EMB110 – Bandeirantes: Primeiro avião produzido pela EMBRAER. Avião turboélice de passageiros para 19 lugares com aproximadamente 500 unidades vendidas.</p>	<p>Tucano: Avião de treinamento militar e líder de mercado, se destaca pela sua facilidade de pilotagem, baixo custo de manutenção e grande capacidade de execução de manobras. Foram vendidas mais de 640 unidades em diversas versões: Versão Básica; Versão Tucano França; Super Tucano.</p>	<p>Flap do MD11 - McDonell Douglas: Certificada pelo sistema de Qualidade Douglas, a empresa fabrica os flaps para o avião MD11.</p>
<p>EMB121 – Xingu: Avião turboélice executivo de passageiros com aproximadamente 100 unidades vendidas.</p>	<p>ALX - Super Tucano: Avião militar turboélice de nova geração, desenvolvido a partir da experiência adquirida com o Tucano, em duas versões - Operacional e de Treinamento. Esta aeronave possui um cockpit semelhante ao de um caça, com avançada aviônica fornecida pela Elbit, de Israel.</p>	<p>Segmentos para o Boeing 777: Certificados pela D1900 - Advanced Quality System for Supplier, a empresa fabrica o Dorsal Fin e o Wing Tip para os Aviões 777 da Boeing.</p>
<p>EMB120 – Brasília: Avião turboélice de 30 lugares com mais de 400 unidades vendidas. Seu principal mercado são os Estados Unidos. Líder de vendas na categoria por muitos anos é utilizado por 26 empresas em 14 países, tendo atingido mais de 3 milhões de horas de voo.</p>	<p>AMX: Avião tático militar foi concebido e sendo fabricado por um consórcio Aeritalia, Aermacchi e EMBRAER. Foram fabricadas 35 unidades.</p>	<p>Parceria com a Sikorsky: Certificados pelo sistema de Qualidade de Sikorsky - S2000, a empresa possui um acordo de parceria com a empresa Sikorsky para a fabricação do helicóptero S92. Execução do 1º protótipo era prevista para 1998.</p>
<p>ERJ145: Avião a jato de 50 lugares. Destinado ao mercado regional, possui 119 unidades com vendas confirmadas. Produto recente da empresa, objetiva alcançar custos de aquisição e operação semelhantes ao dos turboélice.</p>	<p>SIVAM – (Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia): desenvolvimento do ERJ-145 S, versão de sensoriamento remoto baseado no jato regional ERJ-145. Desenvolvimento do ERJ-145SA AEW&C, aeronave de alerta aéreo antecipado. O programa de Cooperação Internacional para o Governo Brasileiro com a participação da Embraer visa a proteção e o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica, pretende</p>	
<p>ERJ 135: jato regional para 37 passageiros.</p>		

<p>ERJ140: Novo jato regional para 44 passageiros, seguindo o conceito de “família de jatos” iniciado com o ERJ-145, oferecendo alto grau de comunalidade como benefícios operacionais e de manutenção, incluindo a mesma certificação para os pilotos. O desenvolvimento desta aeronave exigirá investimentos da ordem de US\$ 45 milhões.</p>	<p>garantir o controle ambiental, monitoramento da ocupação territorial, a vigilância da região e o controle do tráfego aéreo. Esta aeronave está equipada com um grande radar Ericsson Erieye e sistema de comando e controle.</p>	
<p>ERJ190-100/200: Avião a jato. Versão alongada do ERJ-170, pela adição de secções de fuselagem, motores mais potentes, asas de maior envergadura e trem de pouso reforçado. Os investimentos previstos para os dois novos projetos são da ordem de US\$ 750 milhões. Está sendo projetado em duas versões de 98 (ERJ-190-100) e 108 (ERJ-200) assentos. Sua certificação está prevista para meados de 2004.</p>		
<p>ERJ170: Avião a jato de 70 lugares. Nova plataforma que servirá de base para o ERJ-190. Sua certificação está prevista para o segundo semestre de 2002.</p>		
<p>Aviões Leves fabricados pela Neiva: EMB201 Ipanema, EMB400 Urupema, EMB710 Minuano, EMB721 Sertanejo, EMB810 Seneca.</p>		

Fonte: BERNARDES, Roberto. O Caso Embraer – privatização e transformação da gestão empresarial: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado. **Cadernos de Gestão Tecnológica**, n. 46. São Paulo, CYTED: PGT/USP, 2000.