Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XIX Curso de Especialização em Relações Internacionais

BOEING, EMBRAER E ESTADO: UMA DESVINCULAÇÃO IMPROVÁVEL

André Jorge Dias de Moura Junior

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Brasília

2018

Resumo:

O presente artigo busca analisar qual é a importância da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) para o Estado brasileiro, com especial atenção para a possibilidade de perda do controle da empresa com a fusão ou venda para a americana Boeing, a maior fabricante de aeronaves americana, perpassando o marco teórico que sustentará o estudo de caso, a história das empresas e suas influências na economia de seus países sede e, por fim, as complexidades do mercado aeronáutico, sobretudo nos últimos anos. Para atingir esse objetivo, este artigo é conduzido dentro do campo da Economia Política Internacional, utilizando como método de pesquisa o Estudo de Caso. Ao observar, enfim, a indissociável relação entre indústria aeronáutica e Estado na história da aviação, este artigo, tendo por base os conceitos oferecidos pela Economia Política Internacional, identifica nas possibilidades de fusão entre as duas empresas e nas dinâmicas de poder entre Estados, especificamente na relação entre Estados com condições de desenvolvimento díspares, que a opção de permanecer com o controle estratégico da Embraer se apresenta como melhor escolha para o Estado brasileiro.
Palavras-chaves: Embraer, Mercado Aeronáutico, Economia Política Internacional.

Abstract

This article aims to analyze the value of Brazilian Aircraft Company (Embraer) to the Brazilian State, with particular attention to the possibility of losing control of the company with the merger or sale to Boeing, the main American aircraft manufacturer, crossing the theoretical framework that will sustain the case study, the history of companies and their influence on the economy of their host countries, and finally, the complexities of the aircraft market, especially in recent years. To achieve this goal, this article is conducted within the field of International Political Economy, using the Case Study as the research method. The article, based on the concepts offered by the International Political Economy, identifies the possibility of merging between the two companies and the dynamics of power between states, specifically in the relationship between States with disparate development conditions, that the option of remaining with Embraer's strategic control presents itself as the best choice for the Brazilian State.

Key words: Embraer, Aircraft Market, International Political Economy

INTRODUÇÃO

Diversos são os motivos para uma empresa ter maior ou menor valor estratégico para um país, podendo variar da capacidade produtiva, da inovação tecnológica ou a simples atração de investidores.

É majoritariamente no campo da Economia Política que existe uma relevante concentração de autores que buscam entender e explicar tais questões, mormente com foco entre o relacionamento empresa e Estado, ainda que o campo de estudo não se resuma apenas a isso (STRANGE, 1988; GONÇALVES, 2005).

Tomando por base esse escopo de pesquisa, observou-se a ampla divulgação da possibilidade de compra da Embraer, empresa privada, mas com *Golden Share*[1] do governo brasileiro, pela americana Boeing, empresa privada, com largos financiamentos do governo americano. Essa negociação foi confirmada pelo CEO da empresa brasileira no dia 21 de dezembro de 2017, em carta aberta aos funcionários[2], gerando celeuma no mercado aeronáutico mundial.

A indústria aeronáutica necessita um olhar atencioso ao passo que seu produto – aeronaves e sistemas - é fundamental para alcance de objetivos geopolíticos, econômicos, sociais, humanitários, entre outros, todos elementos de inegável relevância para o estudo da Economia Política. Em recente artigo publicado no jornal Estadão (2018), o então Ministro da Defesa brasileiro, Raul Jungmann, apontou a respeito do tema que "(...) as relações que imperam nessa área [compra e venda de empresas estratégicas] não são regidas pelas leis de mercado, mas por estratégias geopolíticas e de defesa nacional". Ao observar, neste mesmo sentido, que o sistema capitalista nasce associado a poder, sua expansão, seja qual traje utilizar, acaba sendo mais uma variável do poder dos Estados (FIORI, 2014, p. 107).

A problemática é destacada quando também se observam colocações como a de Martinez (2007, p. 153-154) sobre as indústrias aeronáuticas exercerem papel próprio em seus países e agirem de acordo com as políticas governamentais de seus

---

[1] Uma condição colocada pelo governo brasileiro por ocasião da privatização da Embraer em 1994 que conferia ao Estado o poder de decisão sobre a empresa em assuntos que pudesse interferir na segurança nacional.

[2] A carta foi amplamente divulgada na mídia brasileira, apesar do CEO Paulo Cesar Silva tê-la publicado apenas em um domínio de internet interno da empresa. A íntegra da carta está disponível em < https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/em-mensagem-aos-empregados-presidente-da-embraer-cita-beneficios-de-possivel-parceria-com-a-boeing.ghtml>

estadistas, em maior ou menor grau, como é o caso da Boeing, nos Estados Unidos, da Airbus, na Europa, e da Aviation Industrial Corporation of China (AVIC). Não é este fator, entretanto, que faz do setor completamente independente, porque, ainda assim, alianças estratégicas precisam ser praticadas para a própria sustentação da indústria, sobretudo em análise mais recente. Martinez acrescenta que independente da diferença de regimes políticos ou desenvolvimento econômico, o trabalho conjunto entre China, Estados Unidos e Europa são condições para "sobrevivência dos seus setores produtivos" (2007, p. 156).

Diante da polêmica do assunto, o presente artigo busca analisar qual é a importância da Embraer para o Estado brasileiro, com especial atenção para a possibilidade de perda do controle da empresa com a fusão ou venda para a americana Boeing, perpassando o marco teórico que sustentará o estudo de caso na primeira seção, a história das empresas e suas influências na economia de seus países sede na segunda seção e, por fim, as complexidades do mercado aeronáutico, sobretudo nos últimos anos, seguido de uma conclusão. Para tanto, este artigo será conduzido dentro do campo da Economia Política Internacional, utilizando como método de pesquisa o Estudo de Caso, como colocou Moresi (2003).

1. MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

Conduzir esforço científico para compreender um fenômeno em andamento exige cautela. A pesquisa a seguir, por exemplo, não tem a pretensão de extenuar a discussão sobre poder e estratégia nas relações internacionais, porque esses conceitos, individualmente, necessitam vasta elaboração teórica, ultrapassando os limites deste trabalho. Entretanto, não se furta em preencher o arcabouço teórico necessário para clarificar o caso em estudo, o que perpassa por uma conceituação de poder do Estado e o seu relacionamento com as empresas, o que é discutido marcadamente no campo da EPI.

Diversos são os autores que analisam especificamente o poder nas relações internacionais. No campo da EPI, os estudos de Gonçalves (2005) são significativos, uma vez que o autor articula ferramentas quantitativas para se analisar o Poder Potencial e o Poder Efetivo das nações, com foco sobre o Brasil, ainda que sua pesquisa se debruce sobre variáveis de 113 países (2005, p. 133). Fiori (2014, p. 18-22) dá contribuição relevante para fundamentar o estudo comparado que conduz, ao

passo que estabelece suas teses sobre poder em uma série de conceitos que auferem sentido ao termo, tais como assimetria, limitação, relatividade, fluxo, expansividade, entre outros, que são condições para que o poder, de fato, exista.

Susan Strange (1988) também produz significativa contribuição teórica sobre o tema, particularmente sobre o conceito de Poder Estrutural, que será melhor explicado adiante, com o objetivo de clarificar a importância do Estado para a empresa e a possibilidade da recíproca ser verdadeira. Ainda neste sentido, Sarah Sousa produz tese doutoral especificamente sobre o caso Brasil, baseada no Poder Estrutural de Strange, mas propondo uma análise posterior à autora britânica, quando adota uma ótica social construtivista (2013, p .48) e inverte a ordem de importância das variáveis levantadas.

Essas conceituações de poder analisam a capacidade do Estado instrumentalizar seu poder em favor de suas empresas, de seu mercado e de seu povo. É, ainda, uma ferramenta teórica capaz de funcionar em ambos os sentidos, ao passo que o Estado que possui uma empresa de alto valor, seja ele financeiro ou estratégico, também permite que o Estado aja de uma forma específica na comunidade internacional, especialmente naquilo que seu parque industrial se destaca.

Sem embargo, o conceito proposto por Susan Strange sobre Poder Estrutural ajuda a compreender a visão da autora sobre a relevância do Estado também para empresa, no sentido de oferecer maior alcance no cenário internacional e ditar como as coisas devem ser feitas:

> Structural power, in short, confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within which states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises. The relative power of each party in a relationship is more, or less, if one party is also determining the surrounding structure of the relationship (1988, p. 25)

Baseada nessa conceituação a autora desenvolve teoria para explicar a metodologia de análise para o poder estrutural do país, usando como variável elementar o poder de barganha do ator principal para que exerça o seu poder estrutural sobre o menos poderoso. A metodologia de análise da autora britânica, enfim, assemelha-se a uma pirâmide, cujas faces são representadas pela segurança, capacidade de produção, finanças e conhecimento, sendo que este último também

envolve a questão de normas e ideias estabelecidas por quem tem maior poder estrutural – ou de barganha e, então, se coloca como autoridade.

Enfim, a proposta de análise oferecida pela autora britânica é bem ilustrada em seu livro ao representar a articulação entre as faces da pirâmide que contém as variáveis do Poder Estrutural na ação dos Estados Unidos com o Plano Marshall durante a II Guerra Mundial e auxilia a compreensão da complexidade da negociação entre as empresas de relevância nacional tanto para o Brasil, quanto para os EUA.

Algumas questões precisam ser observadas em cima do modelo oferecido por Strange. A primeira delas é a apontada acima, sobre o constante relacionamento entre as faces de sua pirâmide, uma vez que não conseguem ser aplicadas ao modelo de maneira isolada: apenas a segurança, sem poder de produção, não é suficiente nem para que seja exercida efetivamente, nem para que constitua o poder conforme definido.

Esse modelo teórico, mais uma vez, permite que seja compreendida a relevância de se contar com uma empresa como a Embraer para o poder de um Estado, tal qual Strange definiu. Ao se considerar, ademais, que esta empresa é a única, entre as três maiores exportadoras brasileiras, que não comercializa *commodities* (BRASIL, 2017) sua importância na pauta comercial brasileira aumenta.

Por outro lado, a Economia Política também destina especial atenção às empresas multinacionais, assunto que "mais gerou controvérsia na Economia Política Internacional desde o final da II G.M." (Gilpin, 2002, p 257).

A observação de Gilpin se justifica pelo crescimento exponencial das empresas multinacionais após a guerra, ainda que separada pelos blocos da Guerra Fria. O autor observa (2002, p. 260) que, em 1980, o número de multinacionais do bloco capitalista era tão grande que não havia teoria capaz de articular o assunto com as diversas variáveis que influenciavam o tema e que não eram de competência apenas das empresas, uma vez que também passavam pelas políticas governamentais que as atingiam diretamente.

A expansão das multinacionais se explica, em grande medida, pela necessidade da competição oligopolista, o que faz sentido para o caso em tela se for levado em consideração que a principal rival da Boeing no mercado de aeronaves

comerciais a jato com mais de 150 lugares, o consórcio europeu Airbus, comprou parte da concorrente direta da Embraer no mercado de aeronaves executivas, a canadense Bombardier e suas *C-Series* (*THE GUARDIAN*, 2017). Com esta aquisição, a Airbus passa a ter acesso ao maior mercado consumidor de aeronaves do mundo, os EUA, usando das fábricas da empresa canadense nos Estados Unidos como ponto remoto de apoio às suas aeronaves e como inserção total no mercado americano, mantendo-se na posição de competidor direto da *Boeing*.

É através desses mecanismos e estratégias que as empresas multinacionais aproveitam a economia mundial aberta, sobretudo quando alicerçadas no poder de seu Estado em moldar as regras da economia mundial com seu poder de barganha.

A internacionalização da produção e os Investimentos Externos Diretos[3] ocorrem em um Sistema Internacional dividido e competitivo, fazendo com que os Estados compitam, em última análise, para seu progresso econômico e material, visando o desenvolvimento do seu país e o bem-estar da sua população, de tal forma que os Estados passem a instrumentalizar suas empresas para o alcance de objetivos não só econômicos, como também geopolíticos, o que pode ser identificado, sobretudo em tempos de economias abertas, como nacionalismo, no sentido pejorativo do termo.

Há uma discussão extensa e específica sobre o nacionalismo na Economia Política Internacional, tendo o termo passado por diversos momentos na história como algo ufanista e sem muito sentido, especialmente após a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, para momentos de altas reverências aos países que agiram de tal forma e permitiu o desenvolvimento desses países e o alcance, em grande medida, do bem-estar social de sua população.

Sobre o tema, em específico, a contribuição de Fiori (2014, p. 78) em perspectiva histórica contribui para a interpretação do tema. É especificamente sobre o caso da Alemanha, Japão e Rússia, em diferentes momentos históricos, que o autor se debruça. São as políticas industriais e comerciais adotadas pelos três países fundamentais para garantir, com maior sucesso na Alemanha e no Japão, seus

[3] Para Gonçalves (2005, p. 108), um Investimento Externo Direto é sempre quando há um deslocamento comercial de uma empresa de um país para outro, sem mudança física de sede. É o caso quando uma empresa compra parte ou todo de uma empresa em outro país, como seria se a Boeing comprasse parte ou todo da Embraer e não trouxesse suas fábricas para cá.

desenvolvimentos frente a invasão econômica britânica em um primeiro momento e depois americana. O autor (2014, p. 77) observa que foi com inspiração em Friedrich List, economista alemão, que muito das ações nacionalistas foram definitivamente gestadas e desenhadas, especialmente após sua obra mais famosa publicada em 1841.

Do ponto de vista da teoria da EPI, Gilpin (2002) observa o nacionalismo como uma das teorias clássicas, ao lado do liberalismo e do marxismo. Ao identificar a necessidade de proteger o Estado, o autor também aponta para os diferentes rótulos da teoria, comumente chamada de "neoprotecionismo" em uma perspectiva contemporânea e "realismo da economia política" em uma perspectiva das Relações Internacionais (2002, p. 50).

A síntese de Gilpin sobre o assunto, enfim, é que, para os nacionalistas, "as atividades econômicas devem estar subordinadas à meta da construção e do fortalecimento do Estado" (2002, p. 50). Ao discorrer sobre o assunto, esse princípio se divide em duas formas de análise dos fenômenos da EPI, quais sejam, a visão de que esse posicionamento – a meta de fortalecer o Estado – é para que permita a segurança e sobrevivência dele e a visão de que a EPI é apenas uma arena para expansão das grandes potências, ou seja, a internacionalização das empresas, por qual método for, é apenas uma ferramenta para aumentar o poder do seu país natal.

Seja qual for a visão adotada, considera-se universal dentro da análise nacionalista da EPI a percepção de que a riqueza é fundamental para o desenvolvimento da nação, uma vez que permita o aumento de poder e isso deve ser buscado pela política nacional.

Não obstante essa visão apresentada, para o Economista Político brasileiro Reinaldo Gonçalves (2005, p. 16) é, por além da lente de análise utilizada, "(...) difícil compreender a dinâmica dos processos de desenvolvimento nos países desenvolvidos sem levar em conta as estratégias e as políticas dos Estados Nacionais (...)". É exatamente tomando por base essa colocação que esse trabalho é desenvolvido: é muito difícil, se não impossível, encontrar um país que não tenha recorrido a uma variedade de medidas protecionistas para permitir o desenvolvimento do seu país, especialmente na consideração das empresas estratégicas de seu parque industrial, motivo pelo qual, ademais, Gonçalves (2005)

desenvolve uma discussão sobre a impossibilidade de separar a questão tecnológica da questão industrial e estratégica.

Por esse motivo, Estados criam mecanismos de defesa e proteção para suas indústrias, e passa a perceber, em sua política industrial, as empresas que são de valor estratégico para o país no sentido mais amplo do termo, de onde surge não só a necessidade de se determinar o que é estratégico, para que se saiba o que tem que se defender – política, econômica e até militarmente -, mas também para que se determine o que é importante para o Estado pavimentar o caminho para o desenvolvimento, em países como o Brasil, ou em perpetuar sua liderança e capacidade produtiva, no caso de países como os Estados Unidos.

2. AS EMPRESAS E SEUS PAÍSES

2.1 Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER)

A trajetória da Embraer é resultado de um conjunto de esforços do governo brasileiro que se concretiza em 19 de agosto de 1969. O Estado tinha por objetivo, na criação da Empresa Brasileira de Aeronáutica, sociedade mista, de capital aberto e controle estatal, centralizar esforços para a construção de uma aeronave que atendesse as demandas do governo em integrar o país por modal aéreo, sobretudo em virtude da ausência, no mercado mundial, de uma aeronave que atendesse aos requisitos brasileiros de voar em pistas curtas e mal preparadas para operação de aeronaves a jato[4]. O objetivo era, por fim, produzir a aeronave EMB-110 Bandeirante, vocacionada para integração regional e para o mercado brasileiro, cujo projeto fora elaborado de 1965 a 1968 por um grupo de engenheiros formados no Instituto Tecnológico da Aeronáutica, liderados por Ozires Silva.

Para o Brasil, a indústria aeronáutica, especificamente a Embraer, tem íntima relação com o Estado, ao ponto dos esforços dos estadistas brasileiros em criar uma base para sua consolidação se confundir com a criação da Aeronáutica brasileira, em 1941. Ao consolidar as aviações do Exército e da Marinha de guerra em uma nova força, a reboque do movimento que já ocorria em outras partes do mundo, o governo brasileiro criava a Força Aérea Brasileira (FAB). Anos mais tarde, para dominar o

[4] Como afirma Martinez (2007, p. 215), houve uma diminuição das cidades atendidas por aeronaves da década de 1950 para a década de 1960 porque, ao passo que no mercado mundial de aeronaves a tecnologia aumentava e os aviões a jatos se tornavam mais complexos e sensíveis, as pistas de pouso brasileiras permaneciam de terra, curtas e despreparadas.

conhecimento técnico sobre a engenharia aeronáutica como um todo e conquistar independência tecnológica, a recém-criada FAB inaugurava um Centro Técnico de Aeronáutica (CTA a época, hoje DCTA, Departamento do Centro de Tecnologia da Aeronáutica), de onde emergiriam a maior parte dos engenheiros que fundariam a Embraer.

Ao Estado brasileiro, portanto, coube o papel de alicerçar o crescimento de seu parque industrial em geral, a indústria aeronáutica e a Embraer em particular, de diversas formas, seja pela ação externa, seja pelo financiamento de projetos militares conduzidos pelo então Ministério da Aeronáutica, onde a empresa foi gestada.

O nascimento da empresa está fortemente ligado às Forças Armadas e, portanto, ao Estado, fazendo deste vínculo uma importante variável desde o seu nascimento. Esta proximidade se explica, primeiramente, porque seu surgimento foi durante o regime militar, cuja concepção estratégica de Segurança Nacional é, até hoje, amplamente estudada sob diferentes óticas e com diferentes trajes, como citado anteriormente na introdução deste trabalho no discurso do Ministro da Defesa. Segundo porque o estabelecimento do modal aéreo como instrumento de integração regional era um objetivo expresso da Força Aérea Brasileira, também sob a ótica da Segurança Nacional, para que pudesse contar com mais autonomia estratégica e uma indústria aeronáutica que lhe conferisse conhecimento específico (MARTINEZ, 2007, p. 216).

Por fim, porque foi na Aeronáutica que grandiosos projetos foram gestados,[5] permitindo que agregassem conhecimento tecnológico específico para o desenvolvimento de aeronaves mais complexas, inclusive as da aviação comercial e executiva da empresa, cujo sucesso nestes dois últimos setores é representado pela presença em 60% do mercado mundial de jatos comerciais e executivos (EMBRAER, 2017) e alvo central do interesse da americana Boeing.

Essa presença global não foi uma constante na história da empresa (GOMES, 2011; BERNARDES, 2000; MARTINEZ, 2007), sendo inclusive um dos motivos que a direcionou a situação quase falimentar no início da década de 1990. É com o advento da sua privatização, em 1994, que um robusto projeto de internacionalização

[5] Nem todas as aeronaves montadas pela EMBRAER eram, de fato, brasileiras. A aeronáutica comprou dois projetos italianos, a saber, o Xavante (EMB-326GB) e o A-1 (AMX), por exemplo.

é levado a cabo[6], com a criação de fábricas, oficinas para apoio logístico ou escritórios comerciais, que hoje estão presentes nos Estados Unidos, Irlanda, Reino Unido, China, Emirados Árabes Unidos, Holanda, Portugal, França e Singapura (EMBRAER, 2017).

Em qualquer medida, é necessário observar que a Embraer como um todo, com seus setores de aviação comercial, executiva, defesa e segurança e serviços, permanece em papel de destaque na balança comercial brasileira, sendo a única, entre os três maiores exportadores do Brasil no primeiro semestre de 2017, que não comercializa *commodities* (BRASIL, 2017), ou seja, é uma empresa que não só representa giros econômicos importantes no mercado internacional, como também tem seus empreendimentos vinculados ao Estado brasileiro.

A tese de Martinez (2007) versa sobre a globalização da indústria aeronáutica ser, na verdade, uma necessidade, notando que o apoio logístico, de peças e manutenção, e a extensão de vendas nos principais mercados do mundo serem imprescindíveis para, em primeiro lugar, manter os clientes e o índice de confiabilidade na empresa elevados, e, segundo, porque um produto de alta complexidade tecnológica e intenso aporte de capital exige ação internacional para seu próprio sustento. Esta percepção de que a internacionalização de seus produtos é necessária para a indústria aeronáutica também é encontrada em Bernardes (2000), Forjaz (2005) e Gomes (2011).

É exatamente neste ponto que se encontra o argumento dos que defendem a negociação, por além da dependência do Estado brasileiro sobre a inovação tecnológica e autonomia produtiva: é justamente esta característica do setor aeronáutico citada – apoio logístico rápido em qualquer lugar do mundo - que faz valer a pena a fusão entre as duas empresas, já que unir-se à Boeing é se unir à maior indústria aeronáutica do mundo, presente em 67 países e 48 Estados americanos (BOEING, 2018), o que, porém, não é suficiente para se opor a importância da Embraer para o Estado brasileiro, conforme será melhor desenvolvido adiante.

O advento da globalização e expansão da internacionalização de empresas em geral apresentou desafios ao Brasil, postas as dificuldades enfrentadas pelas ondas neoliberais da década de 1990 que avançaram sobre o mundo, de tal forma que

[6] Como aponta Gomes (2011), antes da privatização o principal modelo de ação externa da empresa era a exportação de produtos nacionais, exceção feita aos Estados Unidos, que detinha uma fábrica da empresa.

apenas fortaleceu as economias centrais e tornou ainda mais vulnerável as periféricas (GONÇALVES, 1999). Para esta análise, levando em particular o caso do Brasil, leva-se como base o argumento central de Gonçalves (1999, p. 23) sobre o processo de globalização econômica: provocam-se relações mais complexas e profundas de interdependência entre economias nacionais e pode levar alguns países, como o Brasil, a uma situação de vulnerabilidade externa.

O processo de privatização da Embraer, justamente, foi resultado da onda neoliberal na qual embarcou a América Latina. O Plano de Desestatização conduzido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) reuniu uma série de empresas estratégicas para o Estado, que as privatizou, entendendo o governo que não mais deveria agir como empresário. Com efeito, a empresa não se mostrava mais vantajosa por uma série de atitudes do Estado que impediram o resgate do que ainda sobrava a empresa. O governo Collor proibiu o financiamento às exportações e os acordos e operações de trocas recíprocas, não eram possíveis grandes contratações e a Lei de Informática dificultava a entrada de softwares no país e, em contrapartida, os EUA retaliavam não comprando aviões, sendo este, entretanto, o principal mercado da empresa (COSTA e SOUZA SANTOS, 2010, p. 176).

O cenário internacional não favorecia a viabilidade da empresa. Segundo Martinez (2007, p. 236), a empresa apresentava um faturamento de US$ 207 milhões e um prejuízo anual de US$ 310 milhões. Algumas fornecedoras, como a Engesa e Tecnasa, faliam, a guerra Irã-Iraque chegava ao fim e o protecionismo cada vez maior dos EUA à sua indústria aeronáutica encaminhavam a Embraer a uma situação tal que economistas brasileiros chegaram a ser contrários a continuação da indústria aeronáutica no Brasil.

O ponto de inflexão nesta dinâmica e que conduziu a empresa para uma nova perspectiva de mercado foi o aporte milionário de 1994, cujas cifras iniciais foram de US$ 500 milhões (GOMES, 2011). A chegada da iniciativa privada na condução da empresa tinha por objetivo recuperar a capacidade tecnológica da empresa e finalizar a linha ERJ-145[7] para até 50 assentos. O Estado, retirado da gestão, passava agir por meio de financiamentos concedidos pelo BNDES a favor da recuperação da empresa

[7] Embraer Regional Jet marcou a entrada da empresa na era a jato da aviação regional.

(GOMES, 2011). Este fator, ademais, é central para o entendimento de que o Estado tem participação direta em todos os setores da empresa, sendo um dos responsáveis pela sua expansão e, logicamente, detentor do retorno sobre o investimento – ocupando-se somente da questão econômico-financeira.

Com isso, a internacionalização da Embraer, do ponto de vista mercadológico, buscou nos principais mercados consumidores de aeronaves comerciais e executivas, parcerias e alianças entre empresas do setor para que pudesse se inserir naquele mercado. Assim foi nos Estados Unidos, desde a entrada naquele mercado, ainda em 1975 (FDC, 2016), em Évora, Portugal, servindo de base para Europa, e em Harbin, na China, sendo a ponte para o oriente.

A Embraer, hoje, figura entre as maiores do mercado aeronáutico e também na pauta de exportação brasileira, como já citado. Segundo a empresa (2018), são empregados mais de 18.000 funcionários e mais de 8.000 aeronaves já foram entregues desde a sua criação. Dividida em 4 grandes setores atualmente, a Embraer conta com os setores de aviação comercial, executiva, segurança & defesa e serviço & suporte ao cliente, além de soluções para o desenvolvimento da indústria aeroespacial (EMBRAER, 2018).

A empresa atualmente, notadamente por sua presença global, é figura marcante no cenário internacional. Segundo o último relatório anual divulgado (2017) sobre o desempenho da empresa no ano de 2016, mais de 100 companhias aéreas no mundo voam suas aeronaves apenas do setor comercial, somando mais de 1800 unidades desse tipo. Em números, a aviação comercial, responsável pelos jatos de 37 a 148 assentos[8] foi responsável por 57% da receita de R$ 21,43 bilhões de 2016, ficando os outros 28 e 15% para a aviação executiva e segurança & defesa, respectivamente.

Há o argumento, para os que defendem a fusão das empresas, que a Embraer não é uma fabricante de aeronaves, que o valor das importações que a empresa faz é tão alto que pouco ela tem de nacional. Abaixo, segundo os dados das Nações Unidas por meio de seu *International Trade Statistics Database*, historicamente o valor das exportações sempre foi maior do que o das importações no mercado aeronáutico

[8] São 8 projetos de aeronaves comerciais comercializados pela Embraer hoje, sendo o menor o ERJ-145, de 37 a 50 assentos e, o maior, a nova versão do E-195 E2, de 120 a 148 assentos.

nacional, conforme gráfico disponibilizado pelo banco de dados, o que significa que se agrega um alto valor ao processo, como pode ser visto:

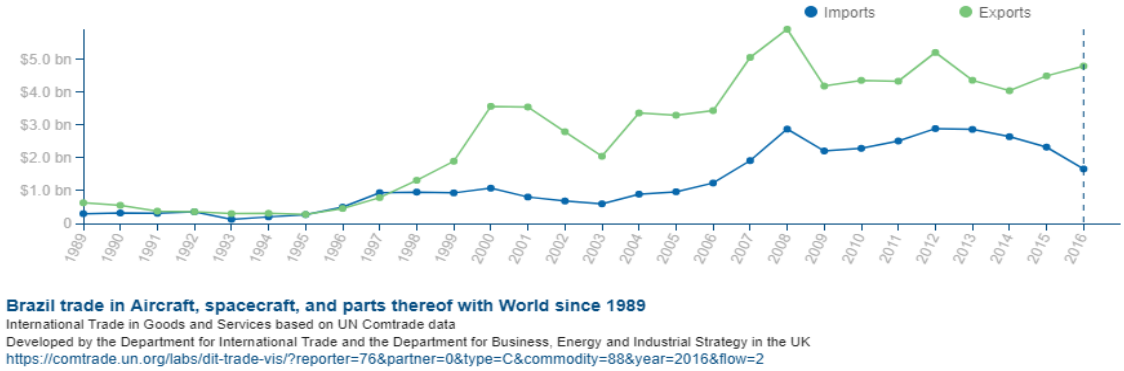

Gráfico 1: balança comercial do Brasil no mercado aeronáutico desde 1989.

Fonte: *International Trade Statistics Database*, 2018a.

O valor estratégico da empresa ultrapassa a exposição de resultados econômico-financeiros, apesar de sua natural relevância para percepção de importância para o Estado brasileiro. Imbricada com a Força Aérea Brasileira desde os seus primeiros anos de criação, a empresa figura como estratégica especialmente no setor de segurança e defesa, além da integração de sistemas e diversos serviços prestados ao desenvolvimento mais alto de tecnologia, em todas as Forças Armadas brasileira, em seus respectivos projetos estratégicos, como o PROSUB, da Marinha e o desenvolvimento do Submarino Nuclear, o SISFRON, como controle integrado de fronteiras, via satélite, do Exército Brasileiro, e a incorporação do conhecimento tecnológico do programa GRIPEN-NG, aeronave de alto desempenho comprada pela Força Aérea Brasileira e o KC-390, de desenvolvimento completamente nacional, a partir de uma requisição operacional da FAB e um comprometimento de aquisição de 28 unidades.

Fatores como os acima elencados ilustram o valor estratégico da empresa, como citou o Ministro da Defesa (ESTADO DE SÃO PAULO, 2018), e amplificam a necessidade de se discutir o que é negociável e mercadológico no mercado aeronáutico e, especificamente, no mercado de defesa. Discute-se, ademais, a linha limítrofe entre a expansão das capacidades da empresa e a perda do poder de decisão em cima do processo produtivo.

Para Mendonça de Barros (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017), presidente do BNDES no ano da privatização da EMBRAER, o momento exige determinada cautela por parte do governo brasileiro para não esbarrar no nacionalismo exacerbado, ao passo que uma solução pode ser encontrada. O economista compara com a compra da C-Series da Bombardier pela Airbus, ao dizer que Quebec, sede da empresa canadense, também é nacionalista, mas soube aproveitar a oportunidade. O Brasil, então, deveria fazer o mesmo, aproveitando as "ações de ouro" que possui, enquanto Estado, e exigir condições de progresso para a empresa.

O que também deve ser observado e não foi colocado pelo economista, porém, é a realidade econômica de cada país envolvido nesse processo e os contextos internacionais em que se inserem. Fazer uma análise comparativa de uma fusão entre uma empresa canadense e europeia, com uma americana e brasileira sem escrutínio aprofundado não é crível do ponto de vista lógico, já que as realidades econômicas e sociais são muito díspares entre as partes.

Sem embargo, deve-se analisar com cautela as nuances de uma possível negociação, tendo em vista a já apresentada importância estratégica da empresa para o país, por um lado, e as peculiaridades do setor aeronáutico que exigem compartilhamento internacional de meios. Após apresentação da empresa americana e seu relacionamento com o Estado americano, a seguir, na terceira seção deste artigo apresentaremos uma análise sobre o mercado aeronáutico, buscando enxergar as possíveis rupturas e continuidades de uma eventual fusão entre as duas empresas, ou a eventual permanência na condição atual.

2.2 The Boeing Company

A Boeing, maior exportadora de produtos manufaturados dos Estados Unidos (FORBES, 2017; BOEING, 2018), foi criada no início do Séc. XX quando William E. Boeing precisou de uma peça para seu hidro avião recém-adquirido e percebeu que o tempo demorado para entrega seria superior ao necessário por ele para fazê-la pessoalmente, tendo em vista sua experiência com estruturas de madeira adquirida em seu trabalho anterior e a amizade com um engenheiro da Marinha dos EUA.

Nesse período, ao perceberem a necessidade de se desenvolver não só peças, mas também as aeronaves que poderiam ser usadas na região que estavam instalados

nos EUA, passaram a desenvolver hidro aviões para atender a demanda local, alcançado relativo sucesso em seus primeiros anos, especialmente após a requisição da Marinha americana em adquirir aeronaves da recém-criada Boeing para a I G.M (CROUCH, 2003).

É com o advento das duas grandes guerras, mas especialmente com as requisições realizadas pelo governo americano para a II G.M. que a empresa ganha papel de destaque na indústria aeronáutica estadunidense e mundial, gestando em seu parque industrial as mais novas inovações tecnológicas para a aviação, inicialmente empregadas nas Forças Armadas daquele país.

Foi com a produção de grandes bombardeiros para a II G.M. que a Boeing adquiriu o conhecimento necessário para desenvolver aeronaves ainda maiores e mergulhar de vez no mercado de aviação civil, que teve como grande marco da era a jato o Boeing 707, cujo voo inaugural foi no ano de 1958 (FERREIRA, 2009, p. 93).

Apesar da indústria aeronáutica americana em geral, em particular a Boeing, ser de origem privada nos Estados Unidos, a tese de Ferreira (2009) é de que, sem o Estado, o complexo industrial aeronáutico americano não conseguiria ter alcançado o tamanho que possui hoje, especialmente as que foram escolhidas para desenvolver os grandes projetos estratégicos para o governo americano, como a Boeing foi em diversos períodos de sua existência.

Necessária observação aqui é sobre a citada tese de Ferreira e as colocações de Mazzucato (2014) sobre a íntima relação entre o setor público e privado, permeado pelo questionamento constante sobre “socializar os riscos e privatizar os lucros”, como ocorreu na indústria aeronáutica, no caso em tela com a Boeing. Segundo Ferreira (2009, p. 81), por exemplo, o departamento de defesa americano e a NASA, juntos, já investiram mais de US$ 50 bilhões na Boeing para desenvolvimento dos mais variados projetos.

Essa íntima relação, exige especial atenção quando se tem em análise a maior potência econômica e militar do mundo, enquanto setor “público”, e, por outro, a maior empresa aeronáutica do mundo e maior exportadora de produtos manufaturados desse país. Deve-se considerar não só a importância recíproca, haja vista que a Boeing não teria esse tamanho se não fosse os investimentos do Estado em toda sua história, tampouco o governo americano teria capacidade de desenvolver

aeronaves tão modernas para suas Forças Armadas e outros diversos produtos do setor espacial e aeronáutico para todo o mundo.

É verdade que Mazzucato (2014) desenvolve tese com maior atenção à inovação tecnológica - o que é indissociável da indústria aeronáutica em geral (BERNARDES, 2000) – e as empresas que usam das tecnologias que nasceram a partir de um largo investimento estatal em Pesquisa e Desenvolvimento para seu lucro privado, de onde surgem os questionamentos sobre a "fatia do bolo" que pertence ao Estado e que, no caso da Boeing, diferente do caso da Embraer, a empresa é de origem privada, impossibilitando uma análise estritamente igual a da autora, que usa exemplos da indústria farmacêutica e a Apple, em específico. Entretanto, não se pode deixar de questionar a relevância do Estado para a Boeing, tampouco da Boeing para os Estados Unidos, não apenas sob análise de valores absolutos de mercado, mas também em valores estratégicos.

Sem embargo, a Boeing, atualmente, que conta com esses financiamentos robustos do governo dos EUA para o desenvolvimento de sistemas e aeronaves, possui uma estrutura sólida dividida em três grandes unidades, mais um grande setor de financiamento, sendo eles: Aeronaves Comerciais, Defesa, espaço e segurança e Serviços Globais Boeing, sendo o setor de financiamento a Boeing Capital Corporation.

Em números, a primeira das unidades, de Aeronaves Comerciais, é responsável por US$ 65 bilhões de faturamento anual, empregando aproximadamente 60 mil funcionários e tendo como polo de produção a região de Washington, nos Estados Unidos. A segunda grande área da Boeing, de Defesa, Espaço e Segurança, é responsável por US$29,5 bilhões de faturamento anual, emprega 35 mil funcionários aproximadamente, e também fica localizada em Washington. A última das unidades diretamente ligada à produção das aeronaves ou ao apoio de manutenção e suprimento, os Serviços Globais Boeing, fica localizada em Dallas, também nos Estados Unidos, mas com operação em todo o mundo, sendo responsável por empregar cerca de 20 mil funcionários e não tem seu faturamento publicado. (BOEING, 2018)

Ao ver o faturamento da empresa e ao se considerar a política comercial americana recente sob Trump, é natural que se chegue à conclusão de que a

participação do Estado americano em suas empresas não será disfarçada para que potencialize ainda mais os lucros e ganhos dos EUA, como Trump anunciou em seu discurso de posse[9].

Se, portanto, não há dúvidas sobre a instrumentalização do poder econômico e militar americano para potencialização de seus ganhos e lucros, já que sob Donald Trump isso sequer é velado, como considerar a incorporação de uma empresa estratégica brasileira, também a maior exportadora de produtos manufaturados do seu país sede, pela maior empresa do mundo no mercado aeronáutico sem analisar os reflexos para o Estado brasileiro?

Ao discurso de posse de Trump pode-se somar o que Fiori (2014, p. 71) chamou de "originalidade radical do capitalismo americano", o que, com a força de suas grandes corporações, leva a cabo um grande projeto geopolítico de dominação e imposição de seus valores, aliado ao sucesso econômico do país.

Não obstante a análise de Fiori sobre o capitalismo americano – o que necessita análise própria e minuciosa -, o autor acrescenta que "fortes indícios" podem ser percebidos no desenvolvimento econômico dos Estados Unidos, o que corrobora como instrumento de análise para o objeto de estudo desse artigo no sentido de que o desenvolvimento é um processo em movimento.

Um dos indícios apontados por Fiori (2014, p. 73) é claro e próximo da possibilidade da fusão entre Boeing e Embraer como mais uma ferramenta de poder americano: "a expansão política, territorial e bélica dos Estados Unidos foi à frente do processo de internacionalização das grandes corporações, do capital financeiro e da moeda norte-americana".

É desse excerto da obra de Fiori que pode ser considerada a já debatida influência americana na América Latina (SANTOS E TEIXEIRA, 2015), inicialmente desenhada como influência política, cultural e até militar para que, em um segundo momento, estejam abertas as portas para uma maior influência econômica, que permita a expansão dos lucros do empresariado americano.

Não obstante o protecionismo de Trump na nação de discurso do livre-comércio, o Brasil, sob o guarda chuva da influência americana mencionada, precisa encontrar um lugar mesmo com essa política comercial, de tal forma que consiga

[9] Disponível em <https://edition.cnn.com/2017/01/20/politics/trump-inaugural-address/>

romper com as barreiras do atraso econômico, político e social, o que exige do país uma estratégia adequada para ser coerente no sentido de defender sua independência em geral, de sua indústria em específico, e ainda assim entrar no mercado norte-americano, o maior consumidor de produtos aeronáuticos do mundo (PEREIRA, 2007; BERNARDES, 2000)

São as peculiaridades do mercado aeronáutico que impedem generalizações das regras de mercado e por isso há especial cuidado para se buscar coerência, principalmente porque as suas questões centrais estão diretamente ligadas ao Estado, o que exige uma análise específica desse mercado para uma visão mais apurada do problema de pesquisa trabalhado até aqui.

3. O Mercado Aeronáutico

Na Conferência Ocidental de Planejamento da Aviação, ainda em 1937, um general americano fez uma colocação pública que conseguiria definir o que seria a indústria e o mercado aeronáutico por muito tempo. O general Hap Arnold disse:

> "[Se] vocês pretendem colher uma safra de desenvolvimento aeronáutico, precisam plantar a semente chamada pesquisa experimental. Criem departamentos de aeronáutica em suas universidades; encorajem seus jovens a cursar engenharia aeronáutica. Este é um campo novo, mas provavelmente irá se mostrar um campo bastante produtivo. Invistam todos os recursos financeiros de que puderem dispor em experiências e pesquisas. Depois, não vejam a aviação meramente como uma reunião de aviões. Ela é muito mais ampla. Ela combina fabricação, escolas, transportes, aeródromos, construção e administração, munição e armamentos aéreos, metalurgia, usinas e minas, finanças e bancos e, finalmente, segurança pública e defesa nacional" (*Apud* CROUCH, 2003, p. 521)

O mercado aeronáutico já nascia com a perspectiva de ser amplo e diversificado. Diferente do que o senso comum pudesse – e ainda pode - apontar sobre o setor ser apenas o que está ligado a produção fabril de uma aeronave, o mercado é muito mais amplo, complexo e diversificado. Do combustível das aeronaves, passando pelo serviço de *Catering* das companhias aéreas, até chegar ao desenvolvimento e implantação de complexos sistemas que compõem a aviônica de uma aeronave, todos os elementos fazem parte do que é conhecido como mercado aeronáutico.

Atualmente, em números, segundo o *International Trade Statistics Database* (2018b) das Nações Unidas, no ano de 2016[10] o fluxo internacional de "aeronaves, helicópteros e/ou [veículos] espaciais" movimentou US$ 257 bilhões, excetuando-se o mercado de peças, que segundo o mesmo banco de dados, no mesmo ano, comercializou US$ 163 bilhões, ou seja, sem considerar a larga e já mencionada vasta cadeia de outros produtos e serviços que também fazem parte do mercado aeronáutico, o movimento de materiais diretamente ligados à cadeia produtiva de aeronaves em geral alcança US$ 420 bilhões, apenas em 2016.

Não obstante o valor significativo desse mercado, a previsão de mercado da Boeing para os próximos 20 anos (2017-2036), de onde emerge seu planejamento estratégico, prevê um crescimento de 2,5 vezes do que é hoje, para o que a empresa vai se preparar modernizando suas fábricas produtivas e expandindo suas bases de apoio logístico no pós-venda pelo mundo. Neste contexto, a Boeing aponta para o crescimento médio e anual de 5% do setor, observando a emergência e possibilidade de acesso ao mercado da classe média de países emergentes aos serviços oferecidos pela indústria aeronáutica, gerando, portanto, um crescimento de 4,7% de pessoas ao ano no mercado e, ao final dos 20 anos, a movimentação de 6,1 trilhão de dólares (BOEING MARKET OUTLOOK, 2017)

Quando se trata das fábricas de aeronaves o mercado aeronáutico é um setor que exige uma intensidade de capital muito significativa, pela característica tecnológica e pela necessidade de se desenvolver vantagens competitivas em um mercado de competição monopolística (MARTINEZ, 2007, p. 155). É também por isso que há uma dificuldade significativa de desvincular as maiores empresas do setor com seus Estados, como se mostrou até aqui ao apresentar a história das empresas e seu relacionamento com as nações. Não obstante essa características, soma-se a isso o fato de ser um setor estratégico – domínio de tecnologia avançada, a vantagem competitiva citada -, influenciando diretamente o resultado do valor da empresa, por além da questão puramente econômica.

Em qualquer medida, o mercado aeronáutico, quando se atém aos fabricantes de avião – as empresas menores, integradora de sistemas, ou até pequenas peças para as aeronaves, também fazem parte desse mercado – é dividido entre o mercado civil e

[10] Último ano com dados disponíveis. Podem ser consultados em <https://comtrade.un.org/>.

militar, apesar das empresas aqui analisadas extrapolarem esse recorte e também participarem dos programas espaciais dos seus países e do desenvolvimento de sistemas complexos de defesa e aviação civil. No mercado militar, naturalmente, os Estados Unidos são os maiores produtores de aeronaves, uma vez que contam com vasto parque industrial de defesa e aeronáutico, não só com a Boeing, mas com empresas que se dedicam só a isso, como a *Lockheed Martin*. Nota-se que os Estados Unidos têm uma demanda tão grande de aeronaves militares que permite que suas indústrias se especializem na produção desse tipo de avião para concorrer aos requisitos estipulados pelas Forças Armadas americanas, o que não é possível de acontecer no Brasil devido a diferença de demanda por parte do requisitante inicial de qualquer projeto de defesa: o Estado.

É no mercado da aviação civil que o mercado aeronáutico se apresenta com maior vicissitude ao mundo globalizado, mormente após o final da Guerra Fria, quando a expansão das empresas multinacionais conseguiu alcançar todas as partes do globo e a integração passou a ser mais necessária e mais rápida, seja a física, seja a de informação. Nesse contexto, especificamente do início da década de 1990 para cá, o mercado aeronáutico se viu na obrigação de estender seus negócios para todo o mundo, devido à intensidade de capital necessária, bem como exigiu dos dirigentes das empresas aeronáuticas um estudo pormenorizado dos nichos de atuação, tendo em vista a questão das vantagens competitivas.

É dessa forma que o mercado da aviação civil se divide em geral e, especificamente a Embraer, assim que nasce. Seu criador, Ozires Silva, ao elaborar o projeto da primeira aeronave da empresa – que ainda não existia – deixava claro que o novo avião deveria atender uma demanda e um setor de mercado que ainda não era atendido pelas grandes fábricas de avião do mundo, tal qual já era a Boeing com 42 anos, em 1968 (SILVA, 2008). Assim sendo, a Embraer nasce com uma proposta de inserção no mercado de aviação civil para atender voos regionais, em que pese o fato de que, no mundo, a oferta de aeronaves capazes de operar a partir de aeródromos como os disponíveis no Brasil estava cada vez menor.

Assim, a EMBRAER já surge imersa no mercado de aviação civil de aeronaves regionais, ao passo que a Boeing, desde a década de 1950, por conta dos robustos investimentos do governo no desenvolvimento de bombardeiros estratégicos

(FERREIRA, 2009) já estava na era a jato da aviação e focada na aviação comercial, em aeronaves acima de 100 assentos, como foi o caso do mencionado Boeing 707, em 1958. Outrossim, a setorização do mercado de aeronaves existe pela própria característica de produção.

Atualmente, a Embraer e a empresa canadense Bombardier são líderes no mercado de jatos regionais, conhecidos pela capacidade até 120 assentos, enquanto o duopólio Boeing e Airbus concentra-se na produção de aeronaves acima de 120 assentos. Deve-se notar, entretanto, que apesar do maior destaque dessas quatro empresas, há grande número de empresas que fabricam outros tipos de aeronaves, principalmente na aviação executiva e corporativa.

O fato das quatro empresas se destacarem no mercado de aeronaves maiores, acima de 30 assentos – a Embraer e Bombardier também produzem aeronaves executivas e corporativas – também demonstra mais uma característica do setor aeronáutico, que é a necessidade da inovação tecnológica constante, para acompanhar o alto nível de exigência de um mercado consumidor que investe alto para consumir seu produto. Martinez (2007, p. 156) coloca que no final da década de 1990 "várias empresas passaram por processos de venda e fusão, enquanto outras fecharam as portas", em grande medida por falta de linha de crédito para sustentar os projetos, ou, logicamente, vendas que pagassem o investimento alto do setor, ou, ainda, porque "as linhas de produto [de certas empresas] eram mais antigas e de tecnologia ultrapassada".

Há certa concordância na literatura aeronáutica (PEREIRA, 2007; MARTINEZ, 2007, BERNARDES, 2000) sobre o motivo de empresas como a Embraer, Boeing, Airbus e Bombardier serem líderes do mercado, sobretudo em seus setores: o avanço tecnológico de suas aeronaves. Essa característica do setor é, talvez, o principal argumento dos que advogam pela fusão entre a Embraer e Boeing, uma vez que, juntas, poderiam unir suas capacidades produtivas de diferentes setores dentro da aviação civil, da aviação executiva e jatos regionais ao da aviação comercial de grande porte, esta especialidade da empresa americana.

Aliado a isso, há outros fatores que corroboram para esse ponto de vista. Ao ver característica do mercado aeronáutico e suas vantagens competitivas, a aquisição[11] da

linha de jatos regionais da Bombardier *C-Series* pela concorrente direta da Boeing, a Airbus, exigiu uma providência da empresa americana e, a primeira vista, é a proposta de aquisição da concorrente direta da Bombardier no setor dos jatos regionais, a Embraer.

A aquisição da Série C da Bombardier pela Airbus se dá em um momento que a empresa canadense acaba de vencer um contencioso com a empresa americana na Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos (REUTERS, 2018a) movido pela Boeing, contra os subsídios concedidos pelo Estado canadense na produção de aeronaves da empresa, fazendo seus preços despencarem. Com isso, a Bombardier fica livre para produzir e vender nos Estados Unidos, definitivamente, na planta da Airbus no Estado do Alabama, EUA. Isso, após a decisão da Comissão americana, fez com que o próprio Chefe Executivo do consórcio europeu anunciasse "*full throttle*[12]" na produção das C-Series na referida planta da Airbus em solo americano (REUTERS, 2018b).

Fato é que o mercado aeronáutico está repetidas vezes na agenda dos organismos de comércio, nacionais ou internacionais, assim como aconteceu na Comissão de Comércio Internacional dos EUA, em um contencioso entre a Boeing e a Bombardier, como aconteceu em 2017 também entre Embraer e Bombardier, na Organização Mundial do Comércio, em uma atividade continuada da empresa brasileira que "há muito acusa a empresa canadense de se beneficiar de subsídios estatais para favorecer sua atuação no rico mercado de jatos regionais dos Estados Unidos" (FINANCIAL TIMES, 2017, tradução do autor) e também como ocorreu outras três vezes em que o Brasil foi demandante, desde 1995, em casos semelhantes especificamente contra a Bombardier e uma vez em que foi acusado, em contrapartida, pela canadense, acusando o Estado brasileiro de financiar a produção de jatos regionais brasileiro por meio do Programa de Incentivo a Exportações. Igualmente, os Estados Unidos também recorreram à OMC[13], por exemplo, contra subsídios da União Europeia na produção de aviões de grande porte e contra a China nos subsídios às aeronaves produzidas pelo país oriental (OMC, 2018).

---

[12] Expressão comum no meio aeronáutico, que pode ser traduzido como "potência total".

[13] A Organização Mundial do Comércio disponibiliza um mapa com todos os países que recorrem ao órgão para a solução de conflitos comerciais. Os citados aqui, por exemplo, são os DS316, DS347 e DS501, por parte dos EUA, e os DS70, DS71, DS222 e DS522 por parte do Brasil contra o Canadá. O Canadense contra o Brasil foi o DS46.

O que pode ser observado, em conclusão, sobre o mercado aeronáutico, é que o Estado está sempre fortemente ligado às ações das suas fabricantes de aeronaves, especialmente nas ações em organismos internacionais, representando suas empresas. Ainda nesse sentido, pudemos observar que a característica do mercado aeronáutico é o grande aporte de capital necessário para sustentar sua continuidade, tendo em vista a necessária busca constante pela inovação tecnológica para se manter em nível competitivo na arena internacional.

Dessa forma, exige-se muito das empresas e dos Estados que lidam diretamente com elas, no sentido de encontrar um equilíbrio adequado para o desenvolvimento tecnológico e expansão dos negócios da empresa por um lado e, por outro, absorver os capitais financeiros e estratégicos desse avanço por outro, sendo esta a "fatia do bolo" reservada ao Estado que invariavelmente tem íntima relação com as fabricantes de aeronaves.

4. CONCLUSÃO

Como pôde ser visto até aqui, a indústria aeronáutica é natural motivo de estudo de caso pelas suas peculiaridades e robustos valores envolvidos, que não são só econômicos e mensuráveis com clareza, ao se considerar o valor estratégico para o poder de qualquer Estado, especialmente por não serem todos que participam de sua cadeia produtiva, mas por ser uma necessidade de todos os Estados que almejam o desenvolvimento nacional, o que comprova a desvinculação improvável entre empresa e Estado.

Ceder conteúdo estratégico não é rotineiro nas relações internacionais: ninguém comercializa sua vantagem competitiva, seja em qual campo for. A problemática de uma eventual venda da Embraer foi vista, justamente, sob esse ponto de vista: estratégica e diferencial em um complexo nicho de mercado. Vendê-la, tão somente, é ceder capital estratégico para a maior potência econômica e militar do mundo.

Tomando por base o marco teórico exposto no início deste artigo, pode-se concluir, a uma, que há uma disparidade marcante entre capacidades de barganha no cenário internacional dos dois países em disputa, o que reitera a necessidade de preservar a nacionalidade da empresa. A duas porque é indissociável uma indústria aeronáutica forte e competitiva da base industrial de defesa de um país, sendo esta, então, de negociação para venda extremamente improvável, já que compromete a

capacidade de defesa do próprio país. Por fim, conclui-se que uma venda de uma empresa como a Embraer só viria a perpetuar um histórico de relações desiguais.

Não é possível desconsiderar as íntimas relações entre desenvolvimento e dependência tecnológica. Vender a EMBRAER é ceder à escassa vantagem competitiva que se tem na indústria brasileira, é ceder para um país central o controle de uma empresa que acompanhou o desenvolvimento brasileiro, sendo responsável por muito dele e, ainda, atribuindo à marca Brasil um respeito considerável no complexo campo aeronáutico.

A empresa americana Boeing, ainda, alicerçada pelo poder de mercado civil e militar dos Estados Unidos da América, destaca-se como a maior fabricante de aviões do mundo, com faturamento de quase US$ 100 bilhões, presença em mais de 60 países e participação ativa nos projetos estratégicos da nação mais poderosa econômica e militarmente do mundo.

A empresa brasileira de aeronáutica, em contrapartida, é uma exceção no complexo produtivo nacional, sendo a única entre as primeiras colocadas na pauta de exportação que oferece um produto com alto valor agregado e não *commodities*, possibilitando uma capacidade de rompimento no processo de dependência de inovação tecnológica dos países desenvolvidos, ainda que sua maior função envolva a importação de uma série de produtos.

Ainda que a indústria aeronáutica americana em geral, a Boeing em específico, tenha surgido a partir da iniciativa privada norte-americana, este artigo pôde demonstrar que os altos valores investidos pelos Estados Unidos na cadeia produtiva aeronáutica desempenhou papel fulcral no sucesso de suas empresas, tal qual ocorreu com a Boeing e o desenvolvimento dos bombardeiros estratégicos já no contexto da Guerra Fria, reforçando a teoria da probabilidade baixa em se separar Estado e empresa.

Por outro lado, a EMBRAER de fato surge como uma empresa de Estado, devido à incapacidade de a iniciativa privada assumir os riscos de um investimento de risco em um país parcamente industrializado, com pobre infraestrutura. Fazendo coro ao que Mazzucato (2014) colocou – ainda que de maneira diferente dos exemplos oferecidos pela autora – a empresa brasileira é fruto da socialização dos riscos com a sociedade brasileira, angariando o bônus e ônus desse processo, até a

privatização dos benefícios em 1994, com a venda da empresa para um grupo de investidores que foi, sim, responsável pelo ressurgimento da empresa e sua posterior internacionalização definitiva.

Já perante o mercado aeronáutico, a possibilidade de fusão dessas duas empresas com essas características se mostraria muito positiva, não fossem os óbices de uma passagem de comando de uma empresa estratégica brasileira, para uma empresa também estratégica americana, com a diferença de que, nos EUA, a Boeing é só mais uma do vasto parque industrial militar americano, mesmo na produção de aeronaves, enquanto no Brasil a EMBRAER é a única de projeção e alcance internacional, ainda que principalmente em virtude dos seus jatos executivos e jatos comerciais, especialmente os de 90 a 120 assentos.

A alternativa se mostra possível e, em última análise, necessária para a Boeing quando se pensa na aquisição da linha de produção *C-Series* da Bombardier pelo consórcio europeu Airbus, inserindo a principal rival americana na fabricação de aeronaves no campo dos jatos comerciais e regionais, também de 90 a 120 assentos, tal qual a Embraer também produz e, provavelmente, foi o motivo central da vontade da empresa americana adquirir em parte ou o todo da empresa brasileira.

Em contrapartida aos posicionamentos favoráveis da fusão entre a Boeing e a Embraer, devem ser colocados em tela novamente fatores essenciais que estão plenamente envolvidos com o setor, a começar pelo seu valor estratégico, cuja origem remonta à II G. M. e a percepção, já à época, de que sem o domínio aéreo, nenhuma nação seria capaz de vencer uma guerra e, para tanto, precisaria dominar a tecnologia de construção aeronáutica, tal qual apontou Gomes (2011, p. 141) a respeito do desenvolvimento da indústria aeronáutica no mundo e sobre a pequena parcela das nações que possuem a capacidade de dominar o ciclo completo da construção de uma aeronave.

Aliado ao valor estratégico, devido ao necessário investimento significativo no setor para o seu funcionamento, os Estados participam diretamente de projetos de todas as empresas, seja no Brasil, por meio de linhas de crédito do BNDES, seja por meio de projetos militares estratégicos, como o KC-390 e o desenvolvimento do Gripen NG em parceria com a sueca SAAB para o Brasil, seja com o F-22 e F-35 nos

Estados Unidos, em que a Boeing participou e recebeu financiamento do Departamento de Defesa americano (FERREIRA, 2009).

É especificamente sobre as cláusulas do contrato desenhado e proposto inicialmente pela empresa americana que se precisa ter atenção especial, sob a ressalva da impossibilidade de dissociar a indústria aeronáutica do Estado, como foi apresentado até aqui. Ainda que não haja uma divulgação pública a respeito do contrato, já que os responsáveis por Boeing e Embraer ainda tratam do assunto com reservas, as diferentes possibilidades de compra e fusão precisam ser continuamente analisadas pelos elementos envolvidos neste processo – e aqui também está o Estado.

Ainda assim, atenção especial e continuada deve ser dada ao tema. A uma, pelo valor geopolítico e estratégico do setor, repetidas vezes citado e corroborado pelas teses de Gomes (2011), Ferreira (2009) e Pereira (2007). A duas ao associar o íntimo relacionamento, velado ou não, entre Estado e Empresa, tal qual Mazzucato apontou (2014, p. 215), em um processo cíclico de necessidade para inovação. Por último, enfim, pela necessária atuação do Estado como promotor do desenvolvimento nacional e a necessária atuação do Estado brasileiro especificamente, como país em desenvolvimento, como responsável pela defesa dos postos de trabalho brasileiro, impedimento da fuga dos cérebros e o contínuo desenvolvimento da indústria nacional. Este ponto, naturalmente, ainda com a possibilidade de fusão das duas empresas, não pode ser deixado de lado: a necessária defesa da Embraer como indústria e local de trabalho brasileiro.

Por fim, percebe-se que a possibilidade de análise do problema apresentado neste artigo são diversos. Ainda que se alterem as lentes de análise do fenômeno, a consideração primordial deve ser o alcance do desenvolvimento das nações em geral, do Brasil em específico quando se considera o problema em tela.

As questões não respondidas por esse artigo, que certamente existem, devem servir de motivação científica para próximos trabalhos, de tal forma que se conduza um esforço para o entendimento dos fenômenos sociais e políticos com os objetivos de socializar os ganhos do eventual desenvolvimento econômico.

Desta feita, espera-se que o governo brasileiro tenha como fiel da balança de sua conduta o desenvolvimento nacional, de tal forma que decida em prol da potencialização dos ganhos da indústria aeronáutica nacional, aumentando os

benefícios para a população e permitindo que o país pavimente o caminho para o desenvolvimento, rompendo com as ainda sólidas barreiras do subdesenvolvimento e desigualdade que são tão marcantes na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AEROSPACE TECHNOLOGY. Masters of the sky. The top 10 aerospace companies. 2016. Disponível em <https://www.aerospace-technology.com/features/featuremasters-of-the-sky-the-top-10-aerospace-companies-4911697/> acesso em 28 fev 2018

BERNARDES, R. **EMBRAER: elos entre estado e mercado**. São Paulo: Hucitec, Fapesp. 2000

BOEING MARKET OUTLOOK. Current Market Outlook 2017-2036. Disponível em < http://www.boeing.com/commercial/market/current-market-outlook-2017/> acesso em 04 mar 2018.

BOEING. History. Disponível em <http://www.boeing.com/history/> acesso em 01 mar 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Relatório semestral de Exportação/Importação 2017**. Disponível em: <http://www.portalsiscomex.gov.br/> . Acessado em 9 ago 2017

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2014.

COSTA, A. D.; SOUZA-SANTOS, E. R. Internacionalização de empresas brasileiras: restrições de financiamento e papel do BNDES. Economia & Tecnologia, Curitiba, ano 06, Vol. 23, p. 167-174. Out –Dez, 2010.

CROUCH, Tom D. Asas, uma história da aviação: das pipas à era espacial. Rio de Janeiro. Ed. Record. 2003.

EMBRAER. Essência. 2018. Disponível em < https://embraer.com/br/pt/essencia>, acesso em 01 mar 2018

_____. **Indústria Global**. 2017. Disponível em: < http://www.embraer.com.br/global>. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. **Market Outlook 2017-2036**. 2016. Disponível em: < https://www.embraermarketoutlook2017.com/>. Acesso em: 9 ago. 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. Embraer/Boeing, comércio e geopolítica. 2018. Disponível em <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,embraerboeing-comercio-e-geopolitica,70002182368> acesso em 01 mar 2018

FERREIRA, M. J. B. Dinâmica da inovação e mudanças estruturais: um estudo de caso da indústria aeronáutica mundial e a inserção brasileira. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 2009. Disponível em < www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285652> acesso em 21 fev 2018.

FINANCIAL TIMES. Brazil's Embraer backs WTO panel over Bombardier subsidy claims. 2017. Disponível em <https://www.ft.com/content/1e50ad10-3f6d-3e0e-a5bc-40ffc5de020f> acesso em 01 mar 2018

FIORI, José Luis. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. 1º ed. São Paulo. Boitempo, 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. "Ação mais valiosa da Embraer é a Golden Share", diz economista. 2017. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1945345-acao-mais-valiosa-da-embraer-e-a-golden-share-diz-economista.shtml> acesso em 28 fev 2018.

FORBES. Boeing biggest US exporter, Streamlines Defense Ops As New Services Unit Launches. 2017. Disponível em <https://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2017/06/14/boeing-biggest-u-s-exporter-streamlines-defense-ops-as-new-services-unit-launches/#434dcb007ba9> acessado em 27 fev 2018

FORJAZ, M. C. S. **As origens da Embraer**. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 17, nº 1. PP. 281-298. 2005

FUNDAÇÃO DOM CABRAL, **Relatório Anual 2016**. Disponível em <https://www.fdc.org.br/sobreafdc/gestaoresponsavel/Documents/relatorio_anual2016> acessado em 15 ago 2017

FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1999

GILPIN, R. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press. 2002

_____, Robert. **Global Politcal economy: understanding the international economic order**. Princeton. Princeton University Press. 2001

GOMES, S. B. V. **A indústria aeronáutica no Brasil: evolução recente e perspectivas**. BNDES. 2011. Disponível em < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conheconheci/livro60anos_perspectivas_setoriais/Setorial60anos_VOL1IndustriaAeronautica.pdf>, acessado em 08 ago 2017.

GONÇALVES, R. **Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier. 2005

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

INTERNATIONAL TRADE STATISTICS DATABASE. Aviões, helicópteros, e/ou espacial. Disponível em < https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/hs92/8802/>, acesso em 01 mar 2018

_____. Brazil trade in Aircraft, spacecraft, and parts thereof With World since 1989. Disponível em < https://comtrade.un.org/labs/dit-trade-vis/?reporter=76&partner=0&type=C&commodity=88&year=2016&flow=2> 01 mar 2018.

MARTINEZ, Maria Regina Estevez. **A Globalização da Indústria Aeronáutica: o caso EMBRAER**. Tese de Doutorado defendido no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (PPGREL-UnB), 2007.

MAZZUCATO, M. O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MORESI, E. Metodologia da Pesquisa. Universidade Católica de Brasília, Pró-Reitoria de Pós-Graduação. Disponível em <http://xa.yimg.com/kq/groups/22703089/512340126/name/MetodologiaPesquisa-Moresi2003> acesso em 30 jan 2018.

OLIVEIRA, P. S. **Metodologia das Ciências Humanas**. São Paulo, editora Unesp. 1998. Disponível em <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/necio_turra/PESQUISA%20EM%20GEOG

RAFIA/Metodologia%20das%20Ci%EAncias%20Humanas.pdf> acessado em 12 ago 2017

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Map of dispute of WTO members. 2018. Disponível em <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=BRA&sense=e> acesso em 01 mar 2018.

PEREIRA, M. F. V. Trajetórias da Indústria Aeronáutica no território brasileiro – EMBRAER S/A: do projeto geopolítico militar à produção globalizada. **Revista Caminhos da Geografia**. V.7, nº 20. P. 102-112. 2007. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15479>, acessado em 08 de agosto de 2017.

REUTERS. Airbus says Alabama plans at full throttle after CSeries verdict. 2018b. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-usa-itc-ruling-airbus/airbus-says-alabama-plans-at-full-throttle-after-cseries-verdict-idUSKBN1FF2X8> acesso em 01 mar 2018

_____. U.S. trade body backs Canadian plane maker Bombardier against Boeing. 2018a. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-usa-itc-ruling/u-s-trade-body-backs-canadian-plane-maker-bombardier-against-boeing-idUSKBN1FF2MB> acesso em 01 mar 2018

SANTOS, M. H. C. e TEIXEIRA, U. T. Interests and Values in Obama's foreign Policy: Leading from behind? In: Rev. Bras. Polít. Int. 58 (2): 119-145. 2015. Versão impressa.

SILVA, O. **A Decolagem de um grande sonho.** São Paulo: Elsevier, 2008.

SOUSA, Sarah-Lea John de. **Cambios em el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

STRANGE, S. **States and Markets (2nd Edition)**. Londres: Pinter. 1988.

_____, S.. States, firms and diplomacy**. International Affairs**, 1(68), 1-15. 1992

THE GUARDIAN. Airbus takes majority stake in Bombardier jet Project. 2017. Disponível em <https://www.theguardian.com/business/2017/oct/17/airbus-and-bombardier-to-partner-in-aircraft-programme> acessado em 02 mar 2018