

O caso Bombardier e Embraer: os passos para uma solução integrativa

*The Bombardier and Embraer case:
the steps for an integrative solution*

Guilherme Felipe Jordão*

Isadora Moura Filpi**

Thaiane Canal Zambon***

Resumo

Este artigo tem como foco principal as controvérsias do caso Embraer/Bombardier que foi levado à OMC por Brasil e Canadá com acusações de subsídios irregulares praticados pelas duas partes envolvidas. Tomando como embasamento teórico as soluções integrativas, pois estas caracterizam possíveis resoluções para questões debatidas como o conflito em questão, poder-se-á analisar, então, como os países utilizaram das mesmas no processo de negociação e tomada de decisão. Entende-se que o passo a passo das negociações e o seu resultado final são equivalentes com a teoria das soluções integrativas em certos aspectos.

Palavras-chave: Equacionamento. Soluções Integrativas. Negociação. Bombardier. Embraer. OMC.

Abstract

This article focus mainly at the controversies of the Embraer / Bombardier case which was taken to the WTO by Brazil and Canada with accusations of irregular aids practiced by both parties involved. Taking the integrative solutions as theoretical basis, once it characterizes possible resolutions for debated matters such as this conflict, it will be then possible to analyze how the countries used the integrative solutions in the negotiations process and decision-making. It is understood that the step by step of the negotiation and the result of it are equivalent with the theory of integrative solutions in some aspects.

Keywords: Problem Solving. Integrative Solutions. Negotiation. Bombardier. Embraer. WTO.

* Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: guilhermefelipejordao@gmail.com

** Formada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: isadoramourafilpi@gmail.com

*** Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: thaianecanalz@hotmail.com

Esclarecendo o tema

O caso Bombardier e Embraer, duas empresas do ramo aeronáutico, produtoras de aviões, com sedes no Canadá e Brasil, respectivamente, apresentou-se como um conflito que perdurou por vários anos e, em seu processo, chegou a envolver, além dos países de origem de cada uma das empresas, terceiras partes e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal conflito foi baseado, de maneira geral, em acusações recíprocas de ofertas de subsídios proibidos por partes dos países sedes das empresas para com as mesmas, beneficiando as produtoras nacionais e desfavorecendo a concorrência justa. Após muitos anos de impasse, a resolução do conflito foi atingida através de negociações bilaterais entre Brasil e Canadá, em prol de uma solução que beneficiasse ambos mutuamente, evitando a aplicação das sanções permitidas, visto que foram acusados na OMC e condenados à recepção de retaliações monetárias reciprocamente.

Observando-se a dinâmica descrita, apresenta-se um problema de pesquisa que parte da compreensão que a adoção de determinadas atitudes no decorrer de negociações pode favorecer a resolução do conflito através de uma solução integrativa que beneficie as partes envolvidas. Portanto, a pergunta da pesquisa aqui proposta é se ao insistirem nas negociações e buscarem uma maneira de não arcar com as retaliações permitidas pela OMC para ambos os países, os atores envolvidos - no caso Bombardier e Embraer - contribuíram para que uma solução integrativa fosse atingida como resolução do conflito no período de negociações entre 1996 e 2007. Nesse sentido, a hipótese proposta é de que ao Brasil e Canadá não retaliarem um ao outro por meio de sanções propostas pela OMC e ao chegarem a um acordo que restauraria o equilíbrio entre as partes, permitindo a concessão de financiamento e mecanismos de garantia de crédito praticados na indústria aeronáutica, os atores possibilitaram a construção de uma busca pelo equacionamento baseada nos passos já conhecidos através da teoria discutida pelos autores Pruitt, Rubin e Kim no livro *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* (1994), o que por consequência desencadeou a manifestação da solução integrativa “estabelecimento de pontes” em alguns aspectos.

Dessa forma, para analisar a problematização exposta, faz-se necessário explicitar a teoria aqui envolvida, destacando os concei-

tos e passos presentes no contexto da busca pelo equacionamento e da solução integrativa. Além disso, é indispensável uma apresentação dos fatos decorridos no caso das empresas mencionadas, as nuances, ações e consequências ao longo do processo, para então elaborar uma análise do estudo do caso descrito, associando este com o referencial teórico citado, para possibilitar uma conclusão acerca do problema posto.

A solução integrativa e seus conceitos

Para começar a discussão acerca de soluções integrativas, primeiro é necessário expor que estas se configuram como uma das possibilidades de equacionamento, juntamente com o compromisso e regra de decisão. O equacionamento corresponde à busca de um resultado aceitável para todas as partes envolvidas no conflito, sendo um processo que inevitavelmente ocorre em todos eles, mesmo que em seu decorrer as partes tenham adotado outras medidas, como um comportamento contencioso, o equacionamento acaba tendendo a ser o meio final em um processo de negociação. É válido pontuar que, quando a prática do equacionamento é adotada mutuamente, as partes tendem a buscar uma comunicação mais aberta em prol de explicitar seus objetivos e interesses, além de encontrar os pontos de divergência neste contexto, articular e discutir soluções que atendam ambas as partes. Entretanto, é claro que em algumas situações não existe mutualidade de interesse para adoção do equacionamento, porém isso não impede que uma das partes organize as ações envolvidas nesse âmbito isoladamente e atinja um dos três resultados correspondentes ao equacionamento (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Para delinear melhor o que as atitudes acima mencionadas podem desencadear, deve-se explicitar melhor os três resultados que as partes podem atingir ao articularem um equacionamento. O primeiro resultado, segundo Pruitt, Rubin e Kim (1994), pode ser identificado como compromisso, trata-se de procurar uma solução que se encaixe em um meio termo das aspirações das partes, ou seja, provavelmente os envolvidos no conflito não ficarão totalmente satisfeitos com o resultado, mas aparece ainda como uma situação melhor do que não atingir uma solução. A solução integrativa é mais vantajosa do que o compromisso, porém muitas vezes este é adotado até por causa do senso comum social que tende a defender uma ideia de

justiça quando se trata de negociação. Um segundo resultado possível é a regra de decisão, ou seja, um acordo sobre um procedimento para decisão de quem vence. Isso se dá quando as partes concordam mutuamente na legitimação de determinado procedimento que decidirá qual dos atores ali envolvidos será o vencedor, isto é, terminará a negociação com o resultado mais próximo do desejado, enquanto Outro receberá pouco ou nada. Normalmente este resultado é atingido quando existem apenas duas possibilidades de desdobramentos finais, sendo que o ganho de um implica na perda do outro (PRUITT, RUBIN, KIM, 1994).

O terceiro e último resultado possível quando se está em um processo de equacionamento em uma negociação é uma solução integrativa. Este é, na maioria dos casos, o melhor resultado que as partes podem obter, visto que agrega o mais alto resultado conjunto das três possibilidades mencionadas, como tratado por Pruitt, Rubin e Kim (1994). Portanto é, normalmente, o mais desejado, apesar de, como qualquer outro, implicar em riscos e ser, por vezes, de maior dificuldade para se atingir. Corresponde à uma solução que concilia as aspirações das partes, procurando um meio para que todos saiam o mais satisfeito possível da negociação. Para se conseguir tal as partes podem agir em conjunto, com a mediação de um terceiro ou separadamente e enfrentarão a necessidade de serem criativos no processo, sendo que nem sempre encontrarão uma solução integrativa, entretanto esta pode existir em mais situações do que se percebe. É válido ressaltar, também, que a descoberta de uma solução integrativa pelas partes pode ajudar em situações de perseverança de divergência, contribuindo para um bom e mais duradouro relacionamento entre estas (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Nesse contexto, surgem quatro passos, segundo Pruitt, Rubin e Kim (1994), para se atingir o resultado da solução integrativa. O primeiro deles se define como a real identificação de existência ou não de um conflito de interesses entre as partes, ou seja, identificação da real necessidade de utilização do equacionamento. Assim, Parte deve analisar se não existe um conflito ilusório provocado por uma má compreensão da situação. Definida a existência do conflito, vem o segundo passo, que se qualifica como a delimitação específica das aspirações de Parte, partindo dos seus interesses, e estando preparada para insistir na obtenção destas. Isso significa que Parte deve ser tanto ambiciosa quanto firme para atingir o que deseja, levando em conta até onde deve se ter firmeza e/ou flexibilidade em se tratando

de interesses e aspirações, tendo assim uma melhor chance de desdobramento em uma solução integrativa real. Esse passo envolve o entendimento de que se deve ter uma aspiração promissora definida e insistir para que se consiga tal, mantendo uma flexibilidade para obtenção desta, afinal as aspirações de todos os envolvidos podem não ser compatíveis (PRUITT, RUBIN, KIM, 1994).

Dando continuidade, o terceiro passo nessa construção se configura como a busca por harmonizar as aspirações das partes em uma solução que as satisfaça, o que significa o esforço para obtenção de uma solução integrativa. Opções devem ser desenvolvidas para se atingir a satisfação dos interesses colocados como mais relevantes para as partes e, para tanto, é importante saber que o tipo de solução integrativa atingida dependerá das informações disponíveis ali. Já o quarto e último passo ocorre em caso de o terceiro ter falhado para a promoção de uma solução integrativa e, portanto, deve ser repetido até que se obtenha o acordo ou, de fato, seja mais vantajoso retirar-se da negociação. Trata-se da procura por novos meios em prol do resultado esperado a partir da escolha entre dois caminhos, um seria a diminuição das aspirações próprias e o outro baseia-se na diminuição da concepção que possui das aspirações de Outro e tentativa de persuadi-lo de que tal redução é vantajosa (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Em linhas gerais, no fim da negociação algumas práticas influenciam, dependendo das especificidades de cada caso, na obtenção de uma solução integrativa, sendo, portanto, importante observá-las. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de se manter firme quanto aos objetivos, porém flexível quanto aos meios para se obter os mesmos, levando em consideração as aspirações das outras partes envolvidas. Outro ponto diz respeito à organização da agenda, principalmente quando muitas questões estão em jogo, determinando a ordem em que cada uma será abordada, se desenhando em três táticas relevantes: colocação das mais fáceis de resolução em primeiro momento, para se criar uma impressão de potencial integrativo; tentativa de resolução de mais de uma questão ao mesmo tempo, para permitir possível concessão em uma e ganho em outra; e determinação, logo no início da negociação, que nenhuma questão pode ser dada como completamente resolvida até que todas já tenham sido tratadas, permitindo que concessões e rearranjos sejam feitos no decorrer da conversa. A busca por uma fórmula de equacionamento para basear as negociações também é

interessante, além disso, é significativa a habilidade de desconectar questões, isto é, algumas ligações feitas psicologicamente, que tendem a indicar que determinados fatos devem ser correlatos naturalmente (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Ainda no contexto da negociação, é relevante compreender o processo que se dá acerca da preparação necessária antes de Parte e Outro buscarem uma solução para o conflito, seja através do equacionamento ou outra que se valha, ou seja, um bom negociador deve avaliar previamente as alternativas, interesses e prioridades de cada um dos lados, assim como deve analisar e entender as nuances integrativas e distributivas do todo, sendo assim capaz de buscar uma ampliação de seus ganhos. Nesse contexto, aparece o chamado *Best Alternative To a Negotiated Agreement (BATNA)*, ou Melhor Alternativa a um Acordo, trata-se, tendo ciência da possibilidade de um acordo não ser atingido e as consequências disso, da determinação do ganho/resultado mais baixo na negociação que ainda seria aceitável para Parte. Isso significa que no caso de um acordo ser algo que possivelmente não ocorrerá, Parte e Outro devem se concentrar em seus BATNAs, sendo que um acordo que envolva um ganho superior ao estabelecido no BATNA já se torna mais vantajoso para Parte do que um impasse (BAZERMAN; NEALE, 1998).

Seguindo nesse contexto e finalizando a conceituação acerca das soluções integrativas aqui relevantes para o tema proposto, faz-se necessário observar que, em prol de atingir uma solução integrativa, existem cinco maneiras que levam à cinco categorias destas soluções, como apontado por Pruitt, Rubin e Kim (1994). As rotas são guiadas pelas informações relevantes para se atingir tal categoria, elencadas das mais fáceis em obtenção destas para as mais difíceis. Assim, inicia-se com o caminho que direciona à categoria denominada como “crescer o bolo”, ou seja, geralmente em situações que dependem de recursos escassos um aumento destes pode ser a solução. O conhecimento necessário para se atingir esta categoria é simples, refere-se apenas às demandas das partes, sem um aprofundamento acerca dos interesses envolvidos. Porém, a facilidade em obter a informação relevante não significa necessariamente que a solução será igualmente fácil, pode ser que aumentar tais recursos seja muito custoso, por exemplo (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Continuando essa lógica, o segundo caminho leva à solução integrativa chamada de “compensação não específica” e refere-se

aos casos em que uma das partes atinge suas aspirações e a outra recebe uma compensação em outros termos que não os envolvidos especificamente na negociação, isso significa que, de certa forma, uma das partes compra a concessão de outra. Nesse caso duas informações são necessárias, uma ou mais esferas de interesses e o quão significativo seria fazer uma concessão para Outro, o que ajuda a mensurar a proposta de compensação. Entretanto, esse caminho pode encontrar um limite que são as restrições normativas e, para se livrar de tal, as partes podem fazer um acordo secreto, repassar a compensação secretamente ou espaçar o tempo das ações entre concessão e compensação. O terceiro caminho leva à “reciprocidade difusa”, onde cada parte concede no que considera menos importante e atinge as aspirações que agrega maior valor. As informações necessárias para se atingir tal são as prioridades dos envolvidos dentre as questões postas na negociação. A dificuldade desse caminho se refere tanto à necessidade de existência de mais de uma questão em negociação, como a obtenção da informação real sobre as prioridades de Outro, visto que isso tende a ser escondido por medo e porque muitas vezes assume-se que as prioridades de um também são as dos outros (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Para finalizar, restam duas formas de solução integrativa e os caminhos que levam até essas. Uma delas é a “redução de custos”, que se refere a obtenção das aspirações por Parte, enquanto Outro tem os seus custos envolvidos na negociação reduzidos ou eliminados, ou seja, uma compensação específica que oferece algo desejado que cobre exatamente o interesse em questão de quem está concedendo. A informação aqui necessária diz respeito aos interesses e necessidades por trás dos custos postos por Outro. E, por último, categorizada com maior grau de dificuldade de obtenção das informações necessárias para sua execução, vem a solução integrativa denominada como “estabelecimento de pontes”, onde nenhuma das partes obtém suas demandas iniciais, mas sim uma nova solução que atende aos principais interesses envolvidos nessas, isso implica em um esforço para se achar uma nova solução baseada na reconstrução das questões da negociação. É importante se ter informações acerca da natureza dos interesses das partes e as prioridades entre estes. É válido destacar que atingir esse tipo de resultado, onde todas os valores que se aspira obter são alcançados, é complexo, sendo que normalmente faz-se necessário abrir mão de interesses de menor prioridade (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994).

Em “estabelecimento de pontes”, nem Parte nem Outro alcançam suas demandas iniciais, mas uma nova opção é concebida que satisfaça os interesses mais importantes subjacentes a essas demandas iniciais. Por exemplo, suponha que o marido em nosso exemplo de férias esteja principalmente interessado em pescar, e a esposa quer principalmente nadar. Esses interesses de alta prioridade podem ser alcançados ao encontrar um resort insular com um lago que está perto de bosques e riachos (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994, p.178, tradução nossa).¹

O caso Bombardier e Embraer (1996 – 2007)

Faz necessário, agora, delinear o conflito entre as empresas aeronáuticas Embraer e Bombardier, uma brasileira e a outra canadense respectivamente, conflito este que girou em torno da questão do que é considerado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) como “subsídio proibido”. Primeiramente é importante o conhecimento do conceito de conflito, para tanto entende-se, conforme apresentado por Boulding (1962), que este pode ser definido como uma situação na qual os interesses de uma das partes envolvidas não são necessariamente convergentes com os da outra, sendo esta questão posta como uma forma de competição entre as partes, que possuem conhecimento desta não convergência de possíveis posições futuras.

Assim sendo, o primeiro conflito no caso em questão teve início após a empresa brasileira levar vantagem para fornecer aeronaves à Continental Express, uma empresa estadunidense. Com isso, a Bombardier acusou o Brasil de utilizar de subsídios do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), levando o caso para a OMC, com vistas de uma análise do mesmo. A OMC possui o Órgão de Solução de Controvérsias, que através de mecanismos como consultas (negociações diretas mencionadas em tratados) e arbitragens, busca tentar alcançar um melhor resultado para as partes de forma pacífica, tendo o propósito de evitar que as partes envolvidas não utilizem de recursos ilegais/ilegítimos. As resoluções pacíficas são decorrentes do princípio da proibição do uso da força para so-

1. In bridging, neither Party nor Other achieves its initial demands, but a new option is devised that satisfies the most important interests underlying those demands. For example, suppose the husband in our vacation example is mainly interested in fishing, and the wife wants mainly to swim. These high-priority interests might be bridged by finding an island resort with a lake that is close to woods and streams (PRUITT; RUBIN; KIM, 1994, p.178).

lução de conflitos. Os principais meios de resoluções pacíficas são negociação diplomática, bons ofícios, mediação, inquérito e conciliação (ALBUQUERQUE, 2007; LORENTZ, 2003; SOUSA, 2005).

O governo canadense acusava a empresa brasileira de ter violado o artigo 3 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Nesse artigo, enquadra-se o subsídio proibido que se refere à “subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições [...]” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 2) e violação também do artigo 27, parágrafo 4 que diz:

Os países em desenvolvimento Membros a que se refere o parágrafo 2 (b) eliminarão seus subsídios à exportação no período de 8 anos, preferivelmente de maneira progressiva [...] Caso estime necessário conceder tais subsídios além do prazo de 8 anos, um país em desenvolvimento Membro, até no máximo um ano antes do final desse prazo, iniciará consultas com o Comitê, que determinará se a prorrogação desse período se justifica [...]. Se o Comitê não chega a tal conclusão, o país em desenvolvimento Membro eliminará os subsídios à exportação remanescentes no prazo de dois anos a contar do fim do último período autorizado (ALBUQUERQUE, 2007, p. 2).

Em julho de 2000 houve consulta com o Canadá e com o Brasil, porém não se chegou a um acordo de maneira satisfatória. Outras consultas ocorreram entre as partes envolvidas com intuito de alcançarem um consenso, porém sem sucesso. Ambos os lados mostravam seus pontos de vista e utilizavam de argumentos para tentar comprovar a veracidade do que diziam. Como forma de acusação, o Canadá solicitou que consultas fossem feitas junto ao Brasil, com argumento de que o programa brasileiro estava em desacordo com algumas cláusulas do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. O Brasil, em sua defesa, argumentava que os juros internacionais traziam riscos para si e que o PROEX não trazia benefícios materiais, pois era apenas uma forma de equilibrar esses riscos que a defesa brasileira alegava existir (GABRIEL, 2001).

Por sua vez, o Brasil também iniciou uma ação contra o Canadá, acusando a empresa canadense de estar recebendo subsídios proibidos. A acusação se baseava na possível violação, por parte do último, em cinco pontos do Acordo sobre Subsídios, do Sistema de Solução de Controvérsias. Dessas violações duas foram consideradas infrações: o *Technology Partnership Canada (TPC)*, um financiamento para a produção de uma aeronave de 70 lugares, e o

chamado *Canada Account*, utilizado no subsídio às exportações da Bombardier, sendo esse o resultado do painel movido pelo Brasil contra o Canadá. Já o painel movido pelo Canadá contra o Brasil teve como resultado que o PROEX também ia contra alguns artigos do Acordo sobre Subsídios (GABRIEL, 2001).

O painel é uma das medidas possíveis de serem tomadas dentro do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), onde, em um primeiro momento, são feitas as chamadas consultas. Nessa fase da negociação as partes demonstram uma insatisfação com condutas que podem ser tomadas como sendo ilegítimas, quando em desacordo com normas estabelecidas por tratados que constituem a Organização Mundial do Comércio. Caso não haja uma solução aceita por ambas as partes, os membros podem convocar a instauração de um painel, em que são escolhidos árbitros pelo presidente da OSC, tendo esses a função de análise de documentos e fatos. O documento final é então encaminhado às partes. O objetivo do painel é que as partes que tenham atitudes consideradas como sendo infratoras adequem suas políticas de acordo com as normas regidas pela OMC (MELLO, 2009; VARELLA, 2009).

Como observado por Gabriel (2001), Brasil e Canadá tiveram um prazo de noventa dias para adequarem as normas previstas pela OMC. Foi necessário que ambos os países apresentassem ao Órgão de Solução de Controvérsias que adotaram as recomendações deste na disputa. Para o Canadá, as mudanças feitas pelo Brasil quanto ao PROEX não foram satisfatórias, o que teve como consequência um pedido de revisão sobre tais mudanças e posterior constatação de que a política continuava em não conformidade com os acordos estabelecidos dentro da OMC. Com a reprovação do PROEX e PROEX II, Brasil precisou fazer novas mudanças no seu programa, no entanto “insistiu em dar cumprimento integral aos contratos anteriores” (LORENTZ, 2003, p.72) e, por esse motivo, foi permitido ao Canadá que impusesse retaliações ao Brasil. Não satisfeito com as mudanças feitas pelo Canadá, o Brasil também recorreu ao Comitê de Investigação para uma nova análise sobre a situação.

Em 20 de julho ocorreram reuniões no Canadá,

(...) em que os negociadores brasileiros e canadenses conseguiram fazer um “pré-acordo”, que fixaria uma pauta de negociações e prazos para encerrar a disputa. Assim, o Canadá deveria retirar temporariamente as queixas contra o Brasil na OMC até exaurir o prazo final para o acordo, estimado para o final do ano (GABRIEL, 2001, p.242).

Dentre as negociações, o Canadá exigia um monitoramento externo do Brasil, assim poderiam evitar novos subsídios proibidos como o PROEX. Um dos interesses por parte do Brasil era negociar com o Canadá uma facilitação para as importações canadenses ao invés de fazer com que as exportações brasileiras fossem restringidas, sendo o principal objetivo uma compensação comercial. Dessa forma, sobre as tentativas de acordo que ocorriam entre as partes, caso houvesse um consenso, não haveria necessidade de aplicação das retaliações, entretanto o não consenso implicaria em consequências não desejadas pelas partes (GABRIEL, 2001). Assim,

Caso não haja consenso em relação às compensações, as regras continuam as mesmas e a Embraer deverá seguir vendendo aviões com as atuais normas. Se isso ocorrer, o direito de retaliação do Canadá não deve aumentar, porque a decisão sobre o valor das retaliações já foi estabelecida pela OMC57. No entanto, esse tipo de solução não agrada a nenhuma das partes, muito menos aos empresários que viriam a sofrer retaliações nas exportações de seus produtos ao mercado canadense devido a um programa de estímulo à exportação da qual não se favoreceram (PROEX) (GABRIEL, 2001, p.242).

Várias foram as dificuldades para que os países chegassem a um resultado final satisfatório para ambos. Entre idas e vindas na OMC, a disputa foi caracterizada por ter início no ano de 1996 e perdurar por um longo período, visto que ainda em 2001 Brasil e Canadá entraram com pedidos de consulta a planos de financiamento que poderiam ir em desacordo com princípios estabelecidos pela OMC. Como forma de sanção aos casos expostos, foi permitido ao Canadá retaliar o Brasil em um valor de \$344, 2 milhões ao ano. Por outro lado, provando que o Canadá subsidiava as vendas da Bombardier, foi permitido ao Brasil também aplicar a retaliação ao Canadá em um valor de mais de \$247 milhões. Entretanto, não era de interesse de ambos os países arcar e aplicar as retaliações recíprocas, o que acarretou em negociações bilaterais em prol de uma solução favorável ao impasse (ARAUJO, COSTA, PEREIRA, 2012).

Em 2007, foi estabelecido, segundo Araujo, Costa e Pereira (2012), um novo acordo, o Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis, sendo este patrocinado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os encontros organizados pela OCDE tinham como objetivo “restaurar o equilíbrio do apoio oficial prestado por países quanto às re-

gras para concessão de financiamento e os mecanismos de garantia de crédito praticados na indústria aeronáutica.” (AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS, 2013, s/p). O Brasil, mesmo não sendo um Estado-membro dentro da OCDE, teve participação direta nas reuniões, portando dos mesmos direitos que os membros. A primeira versão de 2007 foi, então, ratificada por unanimidade, instituindo modelo de estipulação de preços para “(...) operações de financiamento/garantia/seguro de crédito à exportação para aeronaves, sendo utilizado pelas Agências de Crédito à Exportação ao concederem apoio oficial às operações de exportação de aeronaves.” (AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS, 2013, s/p).

Análise do caso à luz das soluções integrativas

A partir da apresentação dos conceitos de *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* e da exposição histórica do estudo de caso Embraer/Bombardier, percebe-se que o mesmo apresenta situações que se encaixam em um escopo de solução integrativa e que são compatíveis aos seus quatro passos. Primeiramente, o conflito não era algo ilusório. Existia um conflito de interesses entre as empresas, pois na medida em que na percepção da Embraer era legítimo o incentivo do PROEX enquanto subsídio às exportações de bens e serviços do Brasil pelo Governo Federal, a Bombardier não aprovou essa “vantagem” no mercado aeronáutico, visto que seu produto final se mostrou mais custoso, uma vez que os jatos regionais fabricados pela Embraer com o auxílio do PROEX ficavam US\$ 2 milhões mais baratos do que os aviões compatíveis da rival canadense. Por outro lado, eram contestáveis por parte do Brasil os possíveis fundos criados pelo governo canadense para facilitar as exportações da Bombardier e, em troca, o governo manteria participação acionária na empresa. Sendo assim, não houve uma má compreensão da situação, pois se tratava de uma vantagem aparente no valor final dos produtos, e a questão era se o subsídio brasileiro estava de acordo com as normas estabelecidas pela OMC, da mesma forma os incentivos do governo canadense para produção nacional de aeronave (GABRIEL, 2001).

É importante destacar o papel de mediador que a OMC mostrou ser no caso, uma vez que as partes se comunicavam partindo de normas e regras determinadas pela mesma, e esta vista como

uma terceira parte disposta a ajudar no equacionamento exclusivamente. Isso se evidenciou com a atuação de seu Órgão de Solução de Controvérsias, visto como um solucionador de disputas entre os membros da OMC em questões relacionadas aos acordos firmados sob o seu manto, caso os países membros não obedeam previamente a alguma regra internacional firmada no âmbito do organismo (LORENTZ, 2003).

O segundo passo determinante de uma solução integrativa é a delimitação específica das aspirações das partes enquanto fruto de seus próprios interesses. O conflito entre Brasil e Canadá, nesse caso, teve início em 1996 e, desde então, as aspirações das partes pouco se alteraram e ambos insistiram em seus pontos de vista. Por um lado, as aspirações do Brasil eram de manter os incentivos governamentais no mercado aeronáutico, o que pouco se alterou com as aspirações do Canadá, que exigia a limitação de incentivos por parte do governo federal brasileiro nas exportações de aviões da Embraer. A veemente rejeição brasileira em limitar os incentivos se tornou um dos maiores obstáculos a um acordo, como analisado por Gabriel (2001). As aspirações eram promissoras para ambas as partes e pode-se dizer que houve certa flexibilidade apesar de limitada, por exemplo, com as mudanças do PROEX feitas por parte do Brasil.

Em seguida, o terceiro passo de uma solução integrativa bem-sucedida é harmonizar as aspirações de ambas as partes em uma solução satisfatória para os envolvidos, e é a partir desse ponto que Brasil e Canadá mostram dificuldade, a começar pela análise do período que perdurou o conflito. Em uma década, as incessantes negociações não culminaram em acordos que solucionaram o problema de discórdia entre as partes, além das diversas consultas entre as mesmas e que não foram capazes de alcançar um equacionamento. Os indícios de compromisso irrevogável das partes em acreditarem na certeza de suas ações serem legítimas, em detrimento do seu opositor, implicaram na ausência de um consentimento e evidenciou a importância de arbitrariedade que a OMC teve no caso. De qualquer forma, como mencionado, as partes não deixaram de tentar chegar a um equacionamento por meio de reformulações do PROEX, por exemplo, o que evidencia a certa flexibilidade no conflito de interesses, e futuramente o acordo em isentar um ao outro de pagarem taxas milionárias.

Nesse âmbito, é necessário reconhecer nesse processo a importância da Melhor Alternativa a um Acordo (BATNA), que

seria a determinação prévia a uma negociação acerca do melhor resultado que o negociador pode esperar caso a negociação atual resulte em um impasse. Portanto, pode-se associar o quarto e último passo com o caso em análise, uma vez que Embraer/Brasil e Bombardier/Canadá mantiveram suas expectativas em promoverem a solução integrativa até que se obtivesse um acordo ou que fosse mais vantajoso retirar-se das negociações. As duas formas possíveis para esta situação seriam ou pela diminuição das próprias aspirações para alcançar um acordo ou pelo convencimento (persuasão) em reduzir as aspirações mostrando as vantagens desse ato. Sendo assim, Canadá e Brasil primeiramente reconheceram os vários danos de uma possível retaliação em forma de pagamento e abriram mão de um resultado negativo para alcançar a melhor alternativa diante do impasse apresentado a partir da valorização de suas boas relações e práticas comerciais, como afirma Lorentz (2003):

A aplicação de retaliações é uma medida extrema e pode afetar o bom andamento das relações diplomáticas entre os Estados contendores. Muitas vezes, o Estado vencedor, que foi lesado, embora receba autorização para aplicar a retaliação, não o faz, exatamente porque é um parceiro comercial do Estado perdedor e, se aplicar tais medidas, pode perder um mercado comprador de seus produtos. Então, para o Estado vencedor, já é o bastante obter a confirmação de que o Estado perdedor se utilizava de expedientes contrários às regras do comércio internacional. Tratando-se do Brasil e do Canadá, acontece o mesmo. Os dois países são parceiros comerciais e têm boas relações. Assim, não é de interesse de nenhum dos dois países aplicar retaliações um ao outro (LORENTZ, 2003, p.75).

Além disso, outra medida de equacionamento no caso foi o Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis após a decisão da OMC, uma medida que se adequa como ação para uma solução integrativa. Enquadra-se como solução integrativa, pois o acordo buscou equilibrar para ambas as partes mecanismos de garantia de crédito praticados na indústria aeronáutica e as regras para concessão de financiamento por parte dos países, conciliando as aspirações das empresas em um cenário já adverso do contexto inicial em 1996, ou seja, manter o andamento do mercado aeronáutico com o estabelecimento de regras mais claras de ações de financiamento governamental.

Finalmente, em termos de categorias de solução integrativa, pode-se analisar o caso Embraer/Bombardier à luz de uma das

cinco categorias que mais se assemelham ao resultado final do estudo de caso. A “estabelecimento de pontes” pode ser equiparada em alguns sentidos ao que as empresas conseguiram realizar, uma vez que Canadá e Brasil reduziram suas aspirações ao não aplicarem sanções uns aos outros e, conjuntamente, se esforçaram para achar uma nova solução baseada na reconstrução das questões de negociação, que no caso foi ter firmado o Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis para que ambos os mercados brasileiro e canadense se beneficiassem com a garantia de créditos e concessão de financiamento por parte dos países para a indústria aeronáutica.

Conclusão

O presente artigo teve como preocupação central analisar o caso Bombardier e Embraer, além dos demais envolvidos, como os países sedes das companhias e a Organização Mundial do Comércio (OMC), à luz da teoria acerca de soluções integrativas proposta por Pruitt, Rubin e Kim no livro *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. Dessa forma, constata-se que, como exposto pela hipótese aqui proposta, no caso em questão de fato as partes seguiram uma dinâmica, nas negociações finais, que encaminhou estas para adoção de uma solução integrativa, mesmo que no decorrer do conflito outras táticas tenham sido adotadas.

A externalização deste equacionamento pôde ser evidenciada, principalmente, com a decisão de não aplicação por Brasil e Canadá das sanções permitidas pela OMC, assim, ambos equacionaram suas perdas com o objetivo de garantir o equilíbrio do mercado aeronáutico sem maiores complicações. Prova disto foi a concretização do Acordo Setorial Sobre Créditos à Exportação para Aeronaves Civis que permitiu a permanência da concessão de crédito e financiamento pelos países no mercado.

Desta forma, o resultado obtido no caso até 2007 demonstra significativa semelhança com a solução integrativa “estabelecimento de pontes”, haja vista que Bombardier e Embraer não obtiveram suas demandas iniciais, que seria a exclusão de políticas de financiamento governamental para um e a manutenção desse mesmo benefício para outro. Ao contrário, as partes viram que suas demandas estavam fora de suas mãos e, portanto, ao repensarem nas circunstâncias potencialmente negativas para ambos, reconstruí-

ram seus BATNA's e reverteram a situação por meio da cooperação em forma de acordos bilaterais à busca de uma nova solução para o conflito, não mais equivalente ao original, no que tange ao andamento da indústria aeronáutica brasileira e canadense.

Referências

Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. Aeronáutica – Aviação Civil. Brasília: ABGF, 2013. Disponível em: <<http://www.abgf.gov.br/negocios/aeronautica/>>. Acesso em: 14 maio 2017.

ALBUQUERQUE, Flávia Regina Costa Ramos. O caso Bombardier versus Embraer. **Revista Jus Navigandi**. Teresina. ano 12, n. 1514, 24 ago. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10318>>. Acesso em: 10 maio 2017.

ARAUJO, L.R.; COSTA, V. M.; PEREIRA, C. de T. **100 Casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias**. Artigo 13. vol. 20, n. 4. mar./abr./maio 2012. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXII%20CAD/Direito/OMC%20Artigo_Solucao_Controv%C3%A9rsias_OMC.pdf>. Acesso em: 13 maio 2017.

BAZERMAN, Max H.; NEALE, Margaret A. **Negociando Racionalmente**. São Paulo, Atlas, 1998.

BOULDING, Kenneth B. **Conflict and Defense**. New York: Harper & Row. 1962.

GABRIEL, Amélia Regina Mussi. A disputa Embraer e Bombardier na Organização Mundial do Comércio. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n.38. 150, abr./jun. 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/693/r150-17.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 12 maio 2017.

LORENTZ, Adriane. **Controvérsias entre o Brasil e o Canadá sob os Auspícios da OMC**. Interfaces Brasil/Canadá, Belo Horizonte, v.1, n.3, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/view-File/6394/4433>>. Acesso em: 10 maio 2017.

MELLO, Alessandra Ramos de. **O Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio**: Aspectos Gerais sobre o Procedimento quase judicial que regula o Comércio Internacional. São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/3193/2/Alessandra%20Ramos%20de%20Mello.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2017.

PRUITT, D. G.; RUBIN, J. Z.; KIM, S. H. **Social Conflict**: escalation, stalemate and settlement. New York, McGraw-Hill. 1994 (2ª edição).

SOUSA, Fernando de. **Dicionário de Relações Internacionais**. Edições Afrontamento/ CEPSE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, 2005. Dicionários/ 2. 954 ed. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/43266212/Dicionario_de_Relacoes_Internacionais.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1502291845&Signature=T-J6%2BMdhFLHqOUkYBW28kMfaasc%3D&response-content-disposition=in>

line%3B%20filename%3DDICIONARIO_DE_RELACOES_INTERNACIONAIS.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2017.

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. **Rev. bras. polít. int., Brasília**, v. 52, n. 2, p. 5-21. dec. 2009. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/01.pdf>>. Acesso em 28 ago. 2017.

Recebido em: 08.12.2017

Aprovado em: 04.01.2018