

Saulo P. L. Nogueira

Como derrubar as Barreiras Internacionais de Comércio

Manual de Diplomacia
Comercial



São Paulo
2006



Copyright © 2006

Coordenadora: Yone Silva Pontes

Diagramação: Art & Estilo - Apoio Editorial

Ilustração de capa: Ana Carolina Sá

Revisão: F. Rodrigues

Impressão e acabamento: Graphic Express



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Nogueira, Saulo P. L.
Como derrubar as barreiras internacionais de comércio :
Manual de diplomacia comercial / Saulo P. L. Nogueira.
– São Paulo : Lex Editora, 2006.

Bibliografia
ISBN 85-87364-65-0

1. Comércio internacional – Política comercial – I. Título.

06-1687

CDU-382.7

Índices para catálogo sistemático:

1. Barreiras comerciais : Comércio internacion al 382.7

2006

Proibida a reprodução total ou parcial.
Os infratores serão processados na forma da lei.

Edições Aduaneiras Ltda.

Tel.: 11 3120 3030 – Fax: 11 3159 5044

DDG: 0800 70 777 70

e-mail: aduaneiras@aduaneiras.com.br

LEX Editora S.A.

Tel.: 11 2126 6000– Fax: 11 2126 6001

DDG: 0800 11 0122

e-mail: lex@lex.com.br

*Ao meu admirável pai Milton e a minha querida mãe Emilia,
que me ensinaram a sempre perseguir meus objetivos.
A meu irmão Cristiano pelo apoio moral nesse empreendimento.*

Agradecimentos

*Ao professor Geza Feketekuzy,
que me ensinou bastante no meu mestrado
e me ofereceu as experiências acadêmicas
e profissionais para elaborar essa publicação.*

*Gostaria também de agradecer às seguintes pessoas
que me ajudaram na pesquisa e preparação deste livro:
professor Bill Monning, professor William Arrocha,
Yone Silva Pontes, Wander Soares,
Javert Monteiro, Daniel Pozenato, e
os especialistas Mário Marconini, Ricardo U. Sennes,
Amâncio J. de Oliveira, André M. Nassar e Marcos S. Jank.*

SUMÁRIO

Prefácio.....	9
Apresentação	11
Introdução.....	13
1. Situação Atual do Comércio Internacional	15
2. O que É Diplomacia Comercial?.....	19
3. As Leis da OMC e os Acordos Comerciais: Problemas e Análise ...	23
4. Como Encarar as Barreiras Comerciais?.....	29
5. Principais Temas Comerciais e suas Leis	79
6. <i>Cases</i> de Diplomacia Comercial.....	90
7. O Futuro do Comércio Internacional	97
Bibliografia.....	101
Anexos	103

PREFÁCIO

É sempre prazeroso recomendar material de leitura, fruto de pesquisa acadêmica, sobre política comercial e negociações internacionais, temas que até há pouco tempo eram tratados apenas por diplomatas e alguns funcionários do governo brasileiro envolvidos com comércio exterior. A série de acontecimentos nos anos 90 e início desta década, notadamente a abertura comercial do País, a ampliação da oferta de cursos de relações internacionais, o despertar da sociedade civil para o comércio internacional, tendo em vista a emergência das três frentes negociadoras - Alca, Rodada de Doha da OMC e o Acordo União Européia-Mercosul – têm servido de insumo para uma emergente safra de estudos.

O Brasil já conta com novos e jovens especialistas em temas do comércio internacional. Nesse sentido, é bem-vindo ao mercado editorial brasileiro o livro de Saulo Nogueira, guia prático de diplomacia comercial que dá ao leitor um panorama dos assuntos essenciais nessa área. Destaco a utilidade, para quem quer conhecer diplomacia comercial, da explicação sobre a complexidade dos interesses dos diferentes grupos que podem se envolver numa questão de comércio exterior: funcionários públicos, representantes de associações, jornalistas, políticos, burocratas, lobistas, ativistas de ONGs e sindicalistas. O título do livro é sugestivo e positivo, pois revela a crença na força profissional dos diplomatas comerciais.

Saulo Nogueira defende a idéia de que as empresas precisam se esforçar mais para definir seus interesses nas negociações que estão em andamento. Diz que isso não é nenhum bicho-de-sete-cabeças. Por meio de estudos de caso e de explanações sobre os principais temas comerciais e suas leis, o autor desvenda para os leitores a essência dos interesses econômicos e comerciais em jogo.

Como presidente de um *think tank* que tem a missão de servir de plataforma permanente de desenvolvimento de pesquisas aplicadas em

temas de comércio e política comercial, para ampliar a integração comercial do Brasil à economia mundial, só posso recomendar o livro de Saulo Nogueira. A obra ajuda a ampliar os conhecimentos sobre os complexos temas das negociações, principalmente os da nova agenda emergente.

Marcos Sawaya Jank
Presidente do Instituto de Estudos
do Comércio e Negociações Internacionais (Icne).
Professor Associado da FEA-USP

APRESENTAÇÃO

“A crescente integração do Brasil na economia global tem apresentado novos desafios para muitos funcionários governamentais e gerentes empresariais no país. Os gerentes empresariais precisam aprender como usar as regras do comércio e os procedimentos da Organização Mundial do Comércio (OMC) para tratar de regulamentações estrangeiras que reprimam suas exportações e seus investimentos no exterior. Assim, as empresas brasileiras precisam de um novo tipo de profissional, que possa gerenciar as relações com os governos, empresas e organizações não-governamentais estrangeiras. Ele precisa ser capaz de analisar os interesses comerciais e políticos que são influenciados por decisões da política comercial, o contexto jurídico onde essas decisões são tomadas e o processo político que vai influenciá-las. Eles também precisam saber pleitear os interesses das organizações que representam, por meio da advocacia efetiva, criação de consenso, negociação e resolução de conflitos.

Tive o privilégio de desenvolver um dos primeiros programas de pós-graduação nessa área no Instituto de Estudos Internacionais em Monterey, Califórnia, e o autor deste livro, Saulo Nogueira, é um dos formados com distinção no programa.

Este manual é uma contribuição importante para o ramo da diplomacia comercial. É uma ferramenta indispensável no treinamento da nova geração de profissionais brasileiros que terão que gerenciar as políticas relacionadas ao comércio exterior e investimentos, tanto do ponto de vista do governo, quanto do empresarial. Os profissionais aprenderão de que formado os diplomatas representam os interesses comerciais e as políticas de suas organizações. Mais importante que isso, conhecerão como facilitar o comércio brasileiro com o resto do mundo.”

Geza Feketekuzy
Presidente do *Institute for Trade
and Commercial Diplomacy* – Washington

“Embora o tema da diplomacia comercial tenha conquistado espaço adequado na mídia brasileira nos últimos anos, a produção de livros e manuais capazes de atingir um público mais amplo de interessados no tema ainda tem muito a expandir. Diante disso, a publicação de Saulo Nogueira deve ser saudada.

O principal mérito do manual está em ir muito além de uma análise especializada a respeito de uma única dimensão da diplomacia comercial. Ao contrário, trata de oferecer ao leitor uma visão de conjunto de quais são seus principais elementos, facetas e dinâmicas.

Um mapeamento dos principais *stakeholders* além da diplomacia oficial (empresas, grupos de interesses, ONGs etc), ajudam o leitor a formar um quadro mais completo sobre o significado de um processo de negociação comercial. Tal quadro é completado pela descrição competente sobre as distintas dimensões relacionadas ao tema, no campo do comércio exterior, jurídico, institucional, político e da área de comunicação.

Nogueira procura evitar ainda uma exposição teórica descolada de aspectos práticos da diplomacia comercial ao tornar disponível passos de estratégias negociadoras ou *cases* concretos de contenciosos internacionais no âmbito da OMC.

Toda essa dimensão prática é apresentada sem descuidar de aspectos conceituais e nomenclatura própria de comércio internacional. E nessa combinação, bem equilibrada entre informações práticas e aspectos conceituais, o autor torna disponível um manual muito útil ao leitor.

Quando tema complexos, como o de comércio internacional, começam a impactar a vida das pessoas, empresas e entidade de toda sorte, a decodificação de uma linguagem técnica para o público mais amplo torna-se um desafio. E a contribuição de Saulo Nogueira vai precisamente nessa direção.”

Amâncio Jorge de Oliveira
Coordenador Científico do Centro de Estudos
das Negociações Internacionais (Caeni – USP)
e professor de Relações Internacionais
do Departamento de Ciência Política da USP

INTRODUÇÃO

O tema “negociações internacionais” não é novo mas, desde o fiasco da reunião ministerial da OMC, em Seattle, nos EUA, em 1999, vem conquistando cada vez mais espaço na mídia internacional. Aquela foi a primeira vez em que se viu o tamanho do inconformismo e da insatisfação com a forma em que as negociações da OMC estavam sendo conduzidas. Notou-se também, o tamanho da discórdia de várias ONGs sobre as leis do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e sobre a ausência de temas sociais e ambientais. Desde então, a mídia tem seguido mais avidamente as discussões e negociações internacionais do comércio, esclarecendo melhor essas questões para a população e contribuindo para sua importância, o que aumentou as discussões acerca do tema.

A novidade são os casos excepcionais de empresas ou associações que estão participando ativamente das negociações internacionais de comércio, assunto a ser abordado neste livro. As empresas brasileiras e seus representantes setoriais precisam tomar consciência de que é possível desafiar as barreiras comerciais dos outros países e, assim, abrir novos mercados para seus produtos competitivos no mercado internacional. Defendo também que as empresas precisam se esforçar mais para definir seus interesses perante as negociações que estão em andamento. Seja o acordo da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), da União Européia-Mercosul, da Rodada de Doha na OMC, ou qualquer dos acordos bilaterais, e colocar suas exigências de maneira mais clara e bem definida perante o Itamaraty.

Por que é de interesse de uma empresa participar mais ativamente das negociações internacionais de comércio?

- para ficar bem-informada e poder planejar antecipadamente como reagir às novas decisões tomadas pela OMC, pelo Mercosul ou por qualquer outra negociação de âmbito comercial;

- para defender seu setor contra decisões governamentais que possam prejudicar o comércio nacional, assim como formular uma política eficiente de defesa comercial;
- para garantir que o acordo não possa ter interpretações diferentes das intenções originais; e
- para tentar direcionar o debate ao caminho que beneficia a empresa, o setor ou país, seja criando novos mercados ou derrubando as barreiras internacionais do comércio.

Decidi escrever este livro após ter notado a falta de publicações sobre o tema de como as empresas podem preparar-se para as negociações internacionais de comércio. Acredito que poderá ajudar as empresas a perceberem a importância de seus esforços nessa área e a entender quais passos são necessários para fazer uma análise completa do problema comercial e chegar a soluções viáveis. Esta obra deve mostrar ao leitor, seja ele empresário, estudante ou político, a facilidade de se envolver nas questões internacionais de comércio e que definir seus interesses claramente e informá-los ao governo não é nenhum bicho-de-sete-cabeças.

Este livro é baseado no *Manual sobre Diplomacia Comercial* escrito pelo meu ex-professor, Geza Feketekuzy, do *Monterey Institute of International Studies*, Califórnia. Utilizei, com sua autorização, várias informações do *Manual*, de cuja redação participei enquanto trabalhava na sua entidade, o *Institute for Trade and Commercial Diplomacy*.

Capítulo I

SITUAÇÃO ATUAL DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Comércio Internacional após a Criação do Gatt

O comércio internacional sempre existiu entre os países, pois sempre houve necessidade de produtos que não existiam em determinada região e, portanto, precisavam ser trocados por produtos de interesse do parceiro comercial. Esse comércio tradicional continua crescendo em escala cada vez maior e de uma maneira mais abrangente, porém também crescem outros tipos de comércio, como os de serviços e produtos que envolvem questões complexas como propriedade intelectual. Essa mudança indica que os diplomatas e políticos responsáveis pelo comércio de seus países necessitam de mais conhecimento sobre como lidar com as questões complexas desse comércio.

Desde a criação do Gatt (*General Agreement on Trade and Tariffs*), em 1947, o comércio tem sido facilitado pelas regras estabelecidas no acordo assinado entre cerca de 50 países na sua criação e, atualmente, por 148 Países-Membros da Organização Mundial de Comércio (OMC). O consenso na preparação do texto do Gatt foi fácil de conseguir porque tratava, principalmente, de produtos físicos, cujo comércio englobava questões básicas como alíquotas de importação, a cláusula Nação-Mais-Favorecida (MFN; *most-favored-nation-clause*), subsídios, quotas e outras questões dessa natureza. O problema começou ao procurar consenso sobre questões que surgiram recentemente nas áreas de serviços, propriedade intelectual e meio ambiente. O trabalho dos diplomatas e outros representantes ficou difícil e complicado a ponto de eles chegarem aos encontros da OMC sem a devida preparação ou informação para tratar do assunto adequadamente. A solução da maioria dos governos, especialmente os dos países em desenvolvimento, foi a criação de departamentos em seus ministérios de relações exteriores dedicados especificamente aos novos temas e acordos comerciais.

Esses departamentos costumam preparar-se da melhor maneira possível, diferentemente de anos anteriores, quando um único diplomata tinha

que tratar de vários temas, em outras palavras, a especialização dos diplomatas foi o passo correto. Porém, esses departamentos governamentais não tinham conhecimento suficiente para acompanhar as discussões internacionais do tema, tendo que contratar especialistas ou advogados para cada projeto que aparecia. Os países desenvolvidos costumam estar mais bem preparado por terem maiores recursos e mais funcionários nesses departamentos de seus ministérios. Mas mesmo esses países necessitavam de ajuda do setor privado, isto é, das informações fornecidas “do campo” por intermédio de associações, *think-tanks* e outras instituições. Os países em desenvolvimento estavam, e continuam, em desvantagem nas negociações internacionais de comércio, pois eles participavam das discussões com equipes limitadas, e muitas vezes sem especialistas do setor privado, enquanto os representantes dos EUA, União Européia e Japão contavam com um batalhão de economistas, especialistas e advogados.

Esse desnível entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento torna mais importante a participação e colaboração do setor privado nas discussões e preparação de estratégias nas negociações internacionais de comércio. Embora a responsabilidade esteja nas mãos do governo, não procede posteriormente criticar as decisões tomadas pelo Itamaraty, como têm feito certos setores da economia brasileira. A sociedade e o setor privado têm um papel importante para contribuir para que o Itamaraty tenha um retrato mais realista das condições econômicas do Brasil e para que as posições do governo satisfaçam os interesses dos importadores e exportadores. Quanto mais a sociedade e as empresas tomem consciência da importância e implicações das negociações internacionais de comércio, mais elas entenderão a necessidade de preparar estudos de seu mercado e tomar posições.

A Atuação do Setor Privado nas Negociações Internacionais Pode Aumentar?

Existem poucas instituições no Brasil que trabalham na área de negociações comerciais internacionais. Uma das razões é que, sendo uma área nova no Brasil como no exterior, poucas instituições tiveram tempo de entender a necessidade da área. A outra razão é que existem poucas multinacionais brasileiras com presença forte pelo mundo e estas são as primeiras a identificar os problemas das barreiras comerciais e a ter recursos para desafiá-las. O exemplo mais claro é o da Embraer que, (ver capítulo V – subsídios) enfrentou a decisão da OMC e buscou justiça perante o tribunal internacional. Temos outras empresas como a Sadia, a Votorantim e a Busscar, que se esforçam para achar meios de facilitar suas exportações de produtos e serviços, muitas vezes com enormes dificuldades na negociação.