



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

LUIZ ANTONIO GONÇALVES RODRIGUES DE SOUZA

**INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS:
O USO DA QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS**

Brasília

Abril de 2011

LUIZ ANTONIO GONÇALVES RODRIGUES DE SOUZA

**INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS:
O USO DA QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS**

Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Relações Internacionais para o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, a ser apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. José Flávio Saraiva.

Brasília

Abril de 2011

FICHA CATALOGRÁFICA

SOUZA, LUIZ ANTONIO GONÇALVES RODRIGUES DE
INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS: O USO DA QUANTIFICAÇÃO
DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS
LUIZ ANTONIO GONÇALVES RODRIGUES DE SOUZA; orientador: Prof. Dr. JOSÉ
FLÁVIO SARAIVA
BRASÍLIA, 2011 – 53 p
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO. ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS/UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS.
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dedico à memória de meu pai, homem que me instruiu, desde a tenra infância, sobre o valor da leitura e do conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço

aos colegas do curso de Especialização em Relações Internacionais pela convivência e por dividir comigo suas experiências de vida;

aos professores do Instituto de Relações Internacionais da UnB pela riqueza das aulas e pela abertura ao debate;

aos professores da minha graduação na ESALQ/USP que me guiaram no caminho da produção intelectual;

ao colega de carreira Rafael Mafra, internacionalista que me ajudou na escolha do tema e me aconselhou sobre a experiência de se escrever uma monografia;

aos colegas de trabalho Jean, Denise, Diana, Jesulindo e Maria Célia pelo apoio;

ao Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva, pelo excelente trabalho ao me orientar com profissionalismo e cortesia;

à minha mãe, pela minha formação;

especialmente à Fernanda, pelo apoio, amor, carinho e principalmente paciência enquanto eu desenvolvia este trabalho.

“Only free men can negotiate” (Nelson Mandela)

RESUMO

As barreiras não-tarifárias ao comércio, embora proibidas pela OMC, prejudicam o comércio internacional, especialmente os países em desenvolvimento, os quais não possuem o mesmo grau de possibilidades de atuação que os países desenvolvidos para exigir sua remoção. Modelos econômicos que quantificam barreiras não-tarifárias têm sido desenvolvidos como forma de traduzir em valores quantitativos os efeitos de sua imposição. Tais metodologias possuem potencial para serem utilizadas como ferramentas de negociações comerciais internacionais para forçar a retirada de barreiras não-tarifárias nas arenas multilaterais e bilaterais, bem como na solução de controvérsias. Entretanto o sucesso do uso de tais ferramentas depende da qualidade dos estudos realizados bem como a adequação às situações concretas negociadas.

Palavras-chave: Negociações comerciais internacionais, barreiras não-tarifárias, quantificação de barreiras, política comercial, OMC.

ABSTRACT

Although prohibited by the WTO, the non-tariff barriers to trade undermine the international trade, especially for the developing countries which do not have the same level of possibilities for action that developed countries have to demand their removal. Economic models that quantify non-tariff barriers have been developed in order to translate into quantitative values the effects of its imposition. These methodologies have the potential to be used as tools in the international trade negotiations to force the withdrawal of non-tariff barriers in multilateral and bilateral arenas, as well as in dispute settlement. However the successful use of such tools depends of the quality of the studies as well as adapting to specific situations negotiated.

Keywords: International trade negotiations, non-tariff barriers, quantification of barriers, trade policy, WTO.

RESUMEN

Las barreras no arancelarias al comercio, aunque prohibidas por la OMC, atentan contra el comercio internacional, especialmente contra los países en desarrollo, que no tienen el mismo nivel de posibilidades de actuación que los países desarrollados para exigir su remoción. Los modelos económicos que cuantifican las barreras no arancelarias se han desarrollado como una manera de traducir en valores cuantitativos de los efectos de imposición. Estas metodologías tienen el potencial para ser utilizadas como herramientas de las negociaciones comerciales internacionales para forzar la retirada de las barreras no arancelarias en los foros multilaterales y bilaterales, así como la solución de controversias. Sin embargo, El uso exitoso de estas herramientas depende de la calidad de los estudios, así como la adaptación a las situaciones específicas que pueden ser negociadas.

Palabras-clave: Negociaciones comerciales internacionales, barreras no arancelarias, cuantificación de barreras, política comercial, OMC.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Pontos de resistência e zona de acordo	21
Figura 2 – Variáveis de um processo de negociação	21

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Teorias apropriadas para analisar as negociações comerciais internacionais	19
Tabela 2 – Métodos de classificação de Deardorff e Stern e do UNCTAD TRAINs	32
Tabela 3 – Classificação de medidas não-tarifárias segundo Baldwin (1970)	33

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS.....	15
2.1	ACESSO A MERCADOS E NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS	15
2.2	NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E SEUS CONCEITOS	16
2.3	ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO E SUAS FERRAMENTAS.....	22
2.4	OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS.....	26
3	BARREIRAS COMERCIAIS.....	30
3.1	O GATT E AS BARREIRAS TARIFÁRIAS	30
3.2	BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS: CLASSIFICAÇÕES E USOS	31
3.3	MÉTODOS DE QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS	36
3.4	QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS: SITUAÇÃO DA PRODUÇÃO.....	39
4	O USO DA QUANTIFICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE NEGOCIAÇÃO.....	42
4.1	POSIÇÃO BRASILEIRAS E AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS	42
4.2	O USO DA QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS.....	44
4.3	POTENCIAL PARA USO DA QUANTIFICAÇÃO NO BRASIL.....	47
	BIBLIOGRAFIA	49

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia procura entender o potencial das metodologias de quantificação de barreiras não-tarifárias como instrumento de negociações comerciais internacionais, escrutinando suas características e limitações de forma a responder se há espaço para sua utilização com tal propósito. O foco do trabalho são as negociações internacionais, analisadas pelo prisma das teorias e conceitos específicos e dos estudos de caso levado a cabo por acadêmicos das Relações Internacionais. É um estudo da área de Relações Internacionais, mas que, no entanto, por ser este um campo de conhecimento com características multidisciplinares, para este propósito avaliará se os métodos gestados pelos estudiosos da Economia se prestam a serem utilizados como ferramentas de negociação.

Para alcançar o propósito esperado serão explicadas as relações entre as negociações comerciais e as demandas por acesso a novos mercados e a manutenção dos mercados externos já conquistados. Do mesmo modo haverá um nivelamento sobre os conceitos desenvolvidos no campo na teoria das negociações internacionais, mas não somente a parte teórica, mas também sobre as conclusões dos estudos de casos de negociações específicas. Como as informações sobre negociações não são plenamente disponíveis, uma vez que os intentos pretendidos pelos governos poderiam ser frustrados mesmo após a conclusão de um processo, o uso dos estudos sobre negociações que estão disponíveis serão aproveitados por meio das conclusões e recomendações a que eles alcançam.

A partir de tal arcabouço se explorará as técnicas que são utilizadas nas negociações, e como são aproveitadas as oportunidades para utilizar as diversas ferramentas, de modo que se busca mostrar o panorama no qual se enquadrará a possível utilização das metodologias de quantificação. Assim, serão analisadas as recomendações dos estudos de negociações sobre as boas práticas a serem empregadas para servir de gabarito para medir o potencial do uso da quantificação. Também será avaliada a experiência específica de países em desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais, com as suas peculiaridades, procurando entender se há espaço para que as suas demandas encontrem repercussão no regime atual de comércio internacional.

Com os conhecimentos adquiridos das negociações comerciais entre governos será estudado o regime de comércio internacional que vem evoluindo desde a Segunda Guerra Mundial com a construção do GATT até a sua integração no bojo da OMC. Neste espaço será avaliado como os países se depararam com barreiras inicialmente tarifárias para seus produtos

e como tais barreiras foram diminuindo e dando lugar àquelas de natureza não-tarifária. Neste campo será visto como dividem e se classificam os diversos tipos de barreiras não-tarifárias. Na seqüência serão elencados e analisados os métodos para quantificar as barreiras não-tarifárias, as quais são fenômenos de características qualitativas para que possam ser traduzidas em valores quantitativos. Serão descritas as vantagens e as limitações dos métodos existentes de modo que se possa inferir a possibilidade de seu uso nas negociações comerciais internacionais.

Por fim, avaliando a experiência brasileira nas negociações comerciais em que o país tem se envolvido avaliará qual a posição atual dos interesses brasileiros, procurando demonstrar o que o Brasil busca em cada uma das arenas em que se envolve para discutir o acesso a mercados. Destarte, com este instrumental será então avaliado o potencial para uso das metodologias de quantificação nas negociações comerciais internacionais, avaliando nos diversos casos se há espaço para o uso do ferramental proposto. Finalmente serão avaliadas as possibilidades de uso nos casos em que o Brasil está buscando negociar seus interesses, podendo então concluir as situações que favorecem o uso da quantificação.

2 NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E SEUS INSTRUMENTOS

Neste capítulo serão escrutinadas as negociações comerciais, a partir de seu uso para acesso a mercados, bem como os conceitos e teorias que organizam o conhecimento sistematizado sobre tal assunto. Ademais serão estudadas as estratégias e as ferramentas de negociação, com a análise dos instrumentos que efetivamente podem trazer resultados. Por fim serão explorados temas relativos à participação dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais, procurando esclarecer as oportunidades e os desafios que tais atores enfrentam diante de suas peculiaridades.

2.1 ACESSO A MERCADOS E NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS

Para auxiliar em seu desenvolvimento econômico os países buscam mercados externos para os produtos e serviços elaborados internamente. Mesmo aqueles com grande demanda interna se beneficiam das economias de escala, do excedente de divisas e da geração de empregos que novos consumidores podem proporcionar. Neste sentido, Rodrik (2007:2) afirma que o “crescimento econômico é o mais poderoso instrumento para reduzir a pobreza”. Citando um exemplo recente, o mesmo autor conclui que China e Índia não teriam se desenvolvido de tal forma se não tivessem acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

Tal situação não é nova, sendo uma das razões pelas quais há mais de um século Rio Branco procurou associar a estratégia de inserção internacional do Brasil aos Estados Unidos foi a busca de mercados para o café. Já nos anos 70, Geisel ampliou as relações diplomáticas do país visando abrir novos mercados, desta vez enfatizando os produtos industriais.

Acessar mercados, a despeito da crescente corrente comercial internacional, não é uma tarefa trivial. Se por um lado o liberalismo tem sido o suporte intelectual da construção do sistema de trocas mundiais favorecendo a abertura, por outro noções mercantilistas permanecem arraigadas no comportamento das sociedades, limitando as concessões e exigindo aberturas em contrapartida (Hocking e McGuire, 2004).

O sistema de acordos no pós-guerra que favoreceu a manutenção da abertura de mercados é o mesmo que tacitamente reconhece a popularidade das políticas de proteção ao estabelecer como fundamento a cláusula da nação mais favorecida. Até mesmo a escolha de palavras como “concessão” para representar a abertura de mercado sinalizam as forças políticas protecionistas que interferem nestes processos. É forçoso reconhecer que o avanço da interdependência, lastreado em doutrinas liberalizantes da economia clássica, tem mudado o clima das negociações. Entretanto a realidade política não pode ser ignorada, especialmente no tocante ao papel do Estado como protetor das empresas nacionais (Kremenjuk, Sjöstedt e Zartman, 2000:8-11).

Nestas circunstâncias de competição, a ação dos governos perante seus pares é a de negociar o acesso a mercados externos, não esperando grandes concessões unilaterais. Destarte, a negociação se torna parte imprescindível da implementação de uma determinada política comercial. Conforme Devereaux (2006): “regras de comércio internacional emergem de, são interpretadas por e são implementadas por meio de processos de negociação”.

Diante da importância do processo de negociação para o acesso a mercados, é importante entender os mecanismos por meio dos quais operam os atores no cenário internacional, debruçando-se sobre as teorias e conceitos que buscam explicar a interação entre eles bem como as pressões das forças da sociedade que definem seu posicionamento perante os demais.

2.2 NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E SEUS CONCEITOS

Para estudar as ferramentas disponíveis e avaliar sua utilidade é preciso antes compreender a lógica das negociações, especialmente das comerciais. Pode-se dizer que muitos conceitos sobre negociação estão se cristalizando no estudo das Relações Internacionais, e se pode fazer uso deste vasto arcabouço produzido pelos acadêmicos da área.

Durante a Guerra Fria as pesquisas sobre negociação se concentraram nas questões políticas e de segurança, ficando em segundo plano os temas econômicos, incluído aí os comerciais (Odell, 2000). Embora a teoria da negociação por si só possa explicar boa parte das questões comerciais, a passagem do foco em temas militares para as relações de

interdependência impulsionou os estudos em negociações especificamente comerciais, contribuindo para o esclarecimento dos problemas desta área.

As negociações econômicas possuem peculiaridades face aos demais tipos. Uma de suas principais características é que aquilo o que não é decidido numa negociação entre partes acaba por ser regido por algum arranjo de mercado. Kremenjuk, Sjöstedt e Zartman, (2000:21) definem algumas premissas que estariam presentes nas negociações econômicas, a saber: racionalidade, soma positiva, possibilidade de distribuição dos ganhos, equivalência no poder de veto e reciprocidade. Ademais, pode-se dizer que a maior parte daquelas negociações tem características distributivas, não por mero acaso, mas por serem assim construídas. Desta forma são mais facilmente solucionáveis, ao tornar ágil o mapeamento de demandas e ofertas, de forma a poder compará-las e amarrar compromissos em *trade-offs* (Sjöstedt, 2000: 330-335).

Uma hipótese levantada por Kremenjuk, Sjöstedt e Zartman (2000) é que a teoria econômica é uma base importante sobre a qual se apóiam as negociações econômicas internacionais. Isto porque nas escolas de economia não se ensina somente a compreender a realidade, mas também a se propor intervenções. Levando-se em conta que economistas costumam serem assessores privilegiados em governos e organizações internacionais, o papel da economia como formadora de opinião deve ser reconhecido. Neugeboren (2000:309) afirma que a teoria econômica é útil para entender o que os atores esperam das negociações. Entretanto, somente a teoria econômica não é suficiente para se entender os resultados das negociações econômicas (Zartman, 2000).

Estudando o papel da teoria econômica e da teoria da negociação como instrumentos de interpretação das negociações econômicas internacionais, Sjöstedt (2000:339) inferiu que a teoria econômica seria útil para explicar o motivo pelo qual os atores entram numa negociação enquanto que a teoria da negociação ajudaria a compreender as condições necessárias para as partes iniciarem um processo de negociação. O resumo do trabalho pode ser visto na tabela a seguir:

Tabela 1 – Teorias apropriadas para analisar as negociações comerciais internacionais

Atores:	teoria econômica / teoria da negociação
Estratégia:	teoria econômica / teoria da negociação
Processo:	teoria da negociação
Estrutura:	teoria econômica
Resultado:	teoria econômica / teoria da negociação

Fonte: SJÖSTEDT, Gunnar, 2000 How does economic theory interrelate with negotiation analysis for the understanding of international economic negotiation, p. 338, adaptado.

Além da relevância, mas insuficiência da teoria econômica como ferramental analítico das negociações, é importante também esclarecer qual o papel da autonomia de um negociador na execução das negociações. Putnam (1988) ao propor sua teoria de negociações internacionais como um jogo de dois níveis, onde um determinado negociador sempre estará lidando ao mesmo tempo com uma contraparte externa e uma interna, aceitou a existência de uma área de autonomia do negociador. Neste sentido Moravcsik (1993:14) afirma que "se as duas lógicas não se correspondem, uma área de autonomia é criada na qual o executivo deve escolher como reconciliá-las". Neste sentido os trabalhos que se orientam pela negociação em dois níveis acabam por reforçar o papel do negociador, pois lidando nas duas mesas pode explorar seu controle sobre a informação, recursos e pauta (Moravcsik, 1993:15). Embora tenha de satisfazer um público interno com resultados a serem obtidos, o negociador goza de relativa autonomia na questão das táticas que serão empregadas.

Estribando-se nos conceitos de Relações Internacionais para o entendimento das negociações torna-se importante lembrar a clivagem existente entre as teorias de cunho realista e aquelas de cunho liberal (interdependência). Tal divisão que envolve todo o desenvolvimento da disciplina também influencia dois paradigmas antagônicos de negociação: a barganha *versus* a solução de problemas. O primeiro, segundo Hopmann (1995:29), seria tributário do realismo, e desta forma produziria táticas competitivas com posições estáticas, com amplo uso de ameaças e promessas de recompensas, manipulando informações para esconder seus verdadeiros objetivos, e se apegando a instrumentos unilaterais de implementação e ao direito de renúncia de um acordo. Já o segundo, oriundo do liberalismo interdependentista, favorece um ambiente menos competitivo e mais colaborativo ao não contemplar o outro negociador como inimigo, mas sim como um colaborador na solução de um problema comum. Por isso para o paradigma de solução de problemas, as intenções são importantes, pois o não entendimento cria ruídos na criação de acordos mutuamente benéficos, e tais acordos são desejáveis na medida em que ajudam criar regimes e organizações que fomentarão a cooperação internacional. Para Hopmann (1995:30), ser o paradigma da barganha mais aplicado nas negociações não significa sua superioridade, mas seria somente um sintoma de que o realismo é mais difundido na formação de negociadores e diplomatas, desta forma influenciando sua percepção de mundo e inclinando-os a suspeitar do paradigma da solução de problemas.

Analisando se haveria espaço para noções de justiça e equidade nas negociações internacionais, Albin (2000) escrutina dois casos à luz de quatro proposições recorrentes na literatura: 1) que as negociações são muito sensíveis a relações de poder, e que justiça seria cumprir com os acordos assinados; 2) negociações são facilitadas por senso compartilhado de justiça e equidade; 3) conceitos de justiça, geralmente em conflito, devem ser balanceados para se chegar a um acordo; 4) há diferentes noções de justiça, entre elas a interna, a externa e a imparcial. Tais estudos demonstram que quando não há um senso comum de justiça entre as partes negociadoras é mais difícil se chegar a um acordo. Ademais, entende-se que mesmo não havendo na realidade das negociações algo como uma noção de justiça imparcial, há sempre conceitos de justiça sendo alegados pelas partes. Argumentou, também, que o uso de noções de justiça e equidade, especialmente quando derivados de uma noção predominantemente interna, pode mudar pouco o resultado em uma relação de forte assimetria de poder.

Estudando a negociação enquanto processo, Zartman (1977) inferiu que em tal prática as partes precisam combinar seus pontos de vista para chegarem a uma decisão comum, factível de ser traduzida em acordo. Ou seja, mais do que ajustes incrementais, a negociação seria um exercício para encontrar uma fórmula comum para resolver um determinado problema, demandando noções de justiça e equidade. Tende a ser um jogo de soma positiva, pois caso contrário, ou seja, para sair de uma negociação pior do que entrou, nenhum ator aceitaria abrir mão do *status quo*. Assim, sempre um lado terá algum poder sobre o outro numa negociação – o poder de não negociar –, conceito que será traduzido de diversas formas: pontos de segurança; preço de reserva; níveis de segurança; pontos de resistência; e BATNA – best alternative to a negotiate agreement (melhor alternativa à negociação de um acordo).

Com efeito, as negociações seriam um processo de natureza eminentemente gerencial, complexo, e não um simples procedimento de resolução de litígios (Winham, 1977). Em relação à complexidade, um dos impactos é transformar as negociações internacionais em extensão da política interna, aumentando o número de pessoas envolvidas e despersonalizando o processo. Assim, nas negociações internacionais contemporâneas a realidade é que mais tempo é gasto em discussões internas do que interagindo com a outra parte. Por isso, segundo Winham (1977:111) com a complexidade e a burocratização crescentes, o incrementalismo não seria mais suficiente para definir posições, sendo importante que o negociador tenha habilidade de sistematizar informações e criar hierarquias

de preferência, de forma a conduzir acordos que criem padrões de comportamento previsíveis nas relações internacionais.

Visando estruturar os conceitos nos quais se fundamentam as análises de negociação, Zartman (1999:6-11) explora uma série de definições, cujas idéias principais se expõem a seguir: **Estrutura** se refere a arranjos ou distribuição de elementos de poder, geralmente associada a controle de recursos ou capacidade de alterar o resultado de uma negociação. Há que se atentar para duas formas de poder: poder para criar uma negociação e poder para alterar o curso de uma negociação; **Estratégia** seria a escolha de ações na base do resultado esperado quando combinadas com as ações da outra parte na negociação; **Processo** se configura a troca de concessões e compensações em direção a um ponto de acordo que seja aceitável e favorável a ambas as partes; **Resultado** seria aquilo que as teorias tentam explicar em uma negociação. Por muito tempo foi o único registro que restou de diversas negociações, para as quais não se encontra registro dos processos. (Note que para Odell (2000:38) o resultado de uma negociação econômica pode terminar em um acordo ou em um impasse); **Comportamento** se refere às características dos atores e sua interação no processo de negociação; A estas definições de Zartman cabe adicionar o conceito de Odell (2000:42) para **contexto**, que seriam os aspectos da negociação que estão fora da influência do negociador, ao menos no curto prazo, e que portanto são tidos como dados. Um bom exemplo seriam os aspectos políticos e militares que muitas vezes pairam sobre determinadas negociações econômicas.

Para avançar no entendimento das negociações será feito uso da classificação de Kremenjuk, Sjöstedt e Zartman (2000:19), por meio da qual as demandas apresentadas podem ser enquadradas em seis categorias: demanda pura, demanda de oportunidade, demanda de intensidade, demanda relativa, demanda de poder e oportunidade de poder. Nesta divisão, demanda pura é definida como o valor intrínseco dos itens em negociação para cada uma das partes. Assim, demanda de oportunidade seria o valor e acessibilidade de alternativas propostas ou pontos de segurança para cada parte. Já a demanda de intensidade é o grau de necessidade de cada parte para chegar uma solução, enquanto que demanda relativa é o nível de aceitabilidade ou do que se considera justo das demandas de cada uma das partes em relação às demais. Por sua vez, a demanda de poder é a habilidade de cada uma das partes em apresentar alternativas mais atrativas para as outras partes, e faz parte do exercício da persuasão. Por fim, a oportunidade de poder é a habilidade de uma parte em enfraquecer a alternativa apresentada pela outra parte.

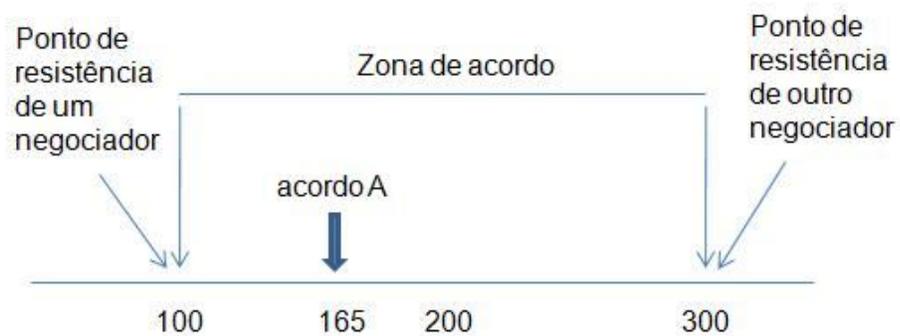


Figura 1 – Pontos de resistência e zona de acordo

Fonte: ODELL, John S. Negotiating the World Economy. London: Cornell University Press, 2000, p. 26.

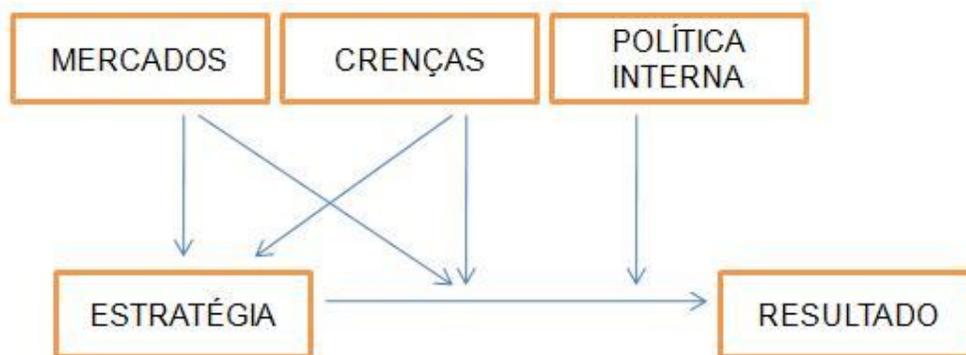


Figura 2 – Variáveis de um processo de negociação

Fonte: ODELL, John S. Negotiating the World Economy. London: Cornell University Press, 2000, p. 46.

2.3 ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO E SUAS FERRAMENTAS

Descritas as teorias, modelos e os conceitos que orientam os estudos de negociações comerciais internacionais, é possível então ter um panorama do ambiente nos quais são gestadas e aplicadas as estratégias dos governos em tais processos. As ferramentas que estes utilizarão serão escolhidas em função da estratégia planejada. Ademais, este estudo assumirá que as ferramentas são uma função direta da estratégia definida como uma “série de comportamentos observáveis e associados a um plano para atingir determinado objetivo através processo negociador.” (Odell 2000:31)

Um dos principais desafios que enfrenta o negociador, segundo Hopmann (1995:39), ao escolher a estratégia é identificar o “equilíbrio entre o grau de flexibilidade necessário para se atingir um acordo e o grau de firmeza necessário para evitar ser explorado e garantir para si mesmo uma adequada participação do valor em negociação”. Este dilema é dissecado de forma mais ampla na análise de Odell (2000:31) que divide as estratégias dos negociadores num espectro no qual há dois tipos ideais extremos: uma delas é a distributiva ou apropriadora (distribuidora) de valor e a outra é a integrativa ou criadora de valor. Neste modelo a estratégia distributiva se pauta pela orientação do negociador para objetivos que estão em conflito com os objetivos da outra parte. Tal estratégia pode ser tanto ofensiva, quando uma parte tenta tirar valor da outra parte como defensiva quando se tenta evitar perda de valor para a outra parte. Esta estratégia é escolhida quando não se espera criação de valor num acordo. O demandante tende a barganhar valores bem altos e não hesita em utilizar ameaças. Este comportamento não está restrito aos estados mais poderosos, como seria de imaginar, mas é também existente também nos países pobres.

Por outro lado, a estratégia integrativa se fundamenta na fixação de objetivos que não estão em conflito direto com os objetivos da outra parte. Está relacionada com a negociação onde o objetivo principal é aumentar o "tamanho do bolo" e não se aferra diretamente na divisão dos ganhos. Para que evolua é necessário que as partes informem seus objetivos de forma clara e tentem encontrar uma solução conjunta, para que ambos os lados obtenham ganhos reais na negociação. Embora sejam dois tipos ideais, Sebenius (1986:30) *apud* Devereaux (2006:21) pondera, no entanto, que a criação de valor e sua apropriação ou divisão em um processo negociador estão intimamente ligados, pois não importa quanto possa ser possível fazer crescer um bolo, ao final ele terá que ser dividido de alguma forma entre as

partes, portanto como será visto mais adiante não é possível utilizar uma estratégia puramente integrativa.

A estratégia escolhida por um negociador estará entre um dos dois pontos extremos (integrativa ou distributiva) e será definida em função das circunstâncias. Assim, quando as alternativas à não-negociação forem boas para uma parte, a outra terá pouca expectativa de sucesso se aplicar uma estratégia de apropriação de valor (distributiva) com demandas elevadas, sendo mais prudente oferecer contrapartidas ou outra forma de criação de valor (integrativa) (Odell, 2000: 189). Já em mercados conturbados, como em épocas de escassez de um produto, o país produtor deste consegue utilizar estratégias distributivas com maior expectativa de sucesso, por exemplo, demandando preços mais altos para seus produtos. Entretanto, mesmo em condições favoráveis para tais estratégias, quando um negociador faz ameaças, estas só tenderão a surtir efeito caso se perceba a possibilidade de vir a cumpri-las (Odell, 2000: 109). Como explanado por Zartman (2000:318) a fonte principal de poder numa negociação é o ponto de segurança das duas partes. Uma das estratégias mais utilizadas seria a de diluir o ponto de segurança da outra parte. A vinculação de temas numa negociação, visando um possível “trade-off” embora pareça estar mais ligada a estratégias integrativas, pode ocorrer também em estratégias distributivas. (Odell, 2000:33)

Antes, porém, de começar qualquer negociação, a estratégia já está presente, uma vez que quando se inicia, já há uma pauta, uma agenda de discussões estabelecida, quer seja de modo formal ou de modo informal. A elaboração da pauta ou da agenda é parte, portanto, da estratégia negociadora. Em relação a este assunto Devereaux (2006: 22-23) afirma que na estratégia de negociação não pode ser excluído o processo de elaboração de uma agenda comum, pois é ela que será discutida. Este autor também argumenta que faz parte da estratégia propor o devido ordenamento dos assuntos que serão tratados de forma a favorecer a articulação entre temas de forma benéfica ao resultado que se pretende alcançar. Dito de outro modo, definir a agenda faz parte da negociação e influenciar na ordenação que guiará as negociações também.

Ao traçar uma estratégia de negociação a parte toma em consideração não somente as condições de mercado – o mercado real, não o mercado ideal dos modelos econômicos – mas, também o posicionamento negociador da outra parte. Neste ponto, Odell (2000:73) alerta que os preconceitos influenciam muito mais as estratégias do que os negociadores estão propensos a reconhecer, uma vez que não é possível contar com informação completa para a tomada de decisão, cabendo ao estrategista definir seu posicionamento com os dados disponíveis, o que obviamente sempre terá que ser levada a

cabo com algum pré-julgamento arbitrário. Daí é possível vislumbrar que mesmo com um trabalho adequado de levantamento de informações sobre o possível posicionamento que terá a outra parte numa negociação, sempre haverá espaço para premissas, e qualidade destas dependerá também dentre outros fatores dos preconceitos que traz consigo o estrategista.

Assim, explanados as posições estratégicas que podem adotar os negociadores, mister se faz apresentar as recomendações consolidadas dos estudiosos da área como forma de orientar a análise da possibilidade do uso de quantificação de barreiras não-tarifárias como instrumento de negociação. Neste sentido Odell (2000) elencou uma série de circunstâncias de mercado que constroem as estratégias a serem adotadas pelos negociadores:

1) As condições de mercado ajudam a determinar quais serão as partes numa negociação;

2) Dois países que estão numa mesma posição num determinado mercado tendem quando seus governos negociam a usar táticas integrativas, enquanto países em pontos opostos tendem a negociar com táticas distributivas;

3) Quão melhor é uma alternativa existente no mercado, menor é a probabilidade que uma parte entre em negociação para se chegar a um acordo, e entrando, mais alto será seu ponto de resistência, e mais demandante será seu comportamento;

4) Quando mercados internacionais se alteram eles podem alterar as possibilidades de criação de valor numa negociação, seja para melhor, seja para pior;

5) Quando mudanças no mercado internacional afetam cidadãos de um mesmo país de forma distinta, grupos internos se mobilizam e a política doméstica molda os objetivos e as estratégias do governo na negociação;

Dadas as situações de mercado, Devereaux (2006:29), baseado em estudos de casos de negociações econômicas nas quais os Estados Unidos se envolveram, propõe sete elementos táticos a serem levados em conta na elaboração da estratégia:

1) Organizar a capacidade de influenciar: criar, prover pessoal, fundos e dirigir instituições que podem influenciar o processo negociador;

2) Selecionar o foro adequado para a negociação;

3) Formular a agenda (esforço em criar a pauta);

4) Construir coalizões;

5) Criar vinculações e ligações entre temas (*trade-offs*);

6) Enquadrar o problema e suas opções, criando o tabuleiro no qual o jogo será jogado;

7) Criar e esperar o momento adequado para agir;

Da mesma forma, baseado em estudos de caso, Odell (2000:204-221) propõe uma lista de passos para a condução de negociações econômicas internacionais:

- 1) Diagnosticar a situação;
- 2) Evitar determinadas negociações, as sabidamente desfavoráveis;
- 3) Selecionar uma estratégia que seja adequada à situação;
- 4) Elaborar uma estratégia distributiva;
- 5) Elaborar também uma estratégia mista com proposta integrativa;
- 6) Considerar as alterações no mercado;
- 7) Contrabalançar vieses preconceituosos;
- 8) Trabalhar a política doméstica durante o andamento do processo negociador;
- 9) Selecionar uma organização internacional como foro, ou tentar alterar alguma organização para que possa servir a tal propósito;
- 10) Treinar os negociadores em análise de negociação;

Por fim cabe destacar o trabalho da escola de negociação de Harvard, representado pelo trabalho de Fisher, Ury e Patton (1991), o qual destaca as negociações baseadas em princípios, com viés de estratégia integrativa. Tal trabalho fixa quatro considerações a serem apreciadas na elaboração da estratégia de negociação:

- 1) Separar as pessoas dos problemas;
- 2) Focalizar em interesses, não em posições;
- 3) Engenhar opções para ganhos mútuos;
- 4) Insistir no uso de critérios objetivos;

Verificadas estas boas práticas de negociações internacionais e as recomendações de estratégias a serem empregadas, as quais são lastreadas em análises de uma vasta gama de experiências de negociação, será possível inferir em momento posterior, após a análise dos métodos de quantificação de barreiras não-tarifárias, se estes se prestariam a serem utilizados como instrumentos nas negociações, e se sim, de que forma poderia ocorrer seu uso.

2.4 OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS

Como pode ser visto há uma profusão de trabalhos por meio dos quais se tenta explicar as negociações econômicas internacionais, incluídas aí as comerciais, e como se

portam os diversos atores nesta arena. Entretanto é importante ficar claro que esta comunidade acadêmica se concentra principalmente nos países chamados desenvolvidos, o que acaba se traduzindo em um foco sobre as relações econômicas internacionais a partir da óptica daqueles países. Se for levado em conta que a maior parte da produção acadêmica é gerada a partir dos Estados Unidos, que é um país de condição singular, seja pelo seu poder político e militar, quer pelo poder econômico, há que se ter olhar cuidadoso sobre as conclusões apresentadas por aqueles autores. É possível que, como em outras áreas de estudo das Relações Internacionais, algumas conclusões sejam universais e se apliquem a uma ampla gama de países, enquanto que outras serão somente para consumo doméstico estadunidense.

Assim, há que se buscar a evidência da participação dos países em desenvolvimento nas negociações internacionais de temas comerciais. Obviamente não se pretende negar a aplicação de todo e qualquer conclusão derivada de estudos de negociações entre países desenvolvidos, a qual é muito rica, mas é interessante analisá-la à luz da experiência dos países em desenvolvimento, com suas possibilidades e suas limitações, enfim sua gama de peculiaridades. A primeira questão importante a ser abordada, a qual fundamenta todas as outras, é se os países em desenvolvimento teriam capacidade de se envolver em negociações comerciais de forma autônoma, ou se dada a assimetria de poder entre os diversos atores faria com que qualquer iniciativa neste sentido resultasse em fracasso. Porque se não há possibilidade de negociação que consiga resultados para os países em desenvolvimento, já ficaria claro que o Brasil não teria o que buscar nesta arena.

Em primeiro lugar deve-se estudar a questão das negociações multilaterais das últimas décadas, ou pelo menos desde a formação do sistema GATT que culminou na criação da OMC. Nos primórdios do GATT, países em desenvolvimento – como Brasil e Índia – já participaram das primeiras discussões multilaterais de comércio internacional, entretanto não obtiveram influência suficiente para ser perceptível sobre seus resultados (Maswood e Crump, 2007). Há que se temperar essa experiência com a afirmação de Odell (2007), que afirma que esperar mudar completamente um regime internacional em uma reunião de negociações seria uma expectativa por demais ingênuas uma vez que os regimes albergam em seu histórico as raízes hegemônicas da sua criação. Naquele momento não tinham Brasil e Índia, nem os outros poucos países em desenvolvimento muitos meios para por em prática eventual estratégia traçada para atingir seus objetivos.

A evolução das negociações multilaterais internacionais mostra o crescimento da capacidade e da efetiva participação dos países em desenvolvimento em seus processos. Ainda que de forma vagarosa, a capacidade negociadora foi evoluindo na medida em que

novos países adentraram o sistema e em que os países já presentes conseguiram se articular para defender suas posições. Por meio da participação ativa na UNCTAD, os países em desenvolvimento conseguiram propagar o Sistema Geral de Preferências (criado em 1968), o qual preconizava concessões unilaterais dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, para o sistema GATT já na Rodada Tóquio de negociações nos anos 70 (Almeida, 2004:120). Sem desprezar outras negociações importantes nas quais participaram os países em desenvolvimento ao longo da existência do sistema multilateral no pós-guerra, um dos grandes exemplos da capacidade que estes podem ter foi no andamento da Rodada Doha da OMC, especialmente nas reuniões de Cancún, onde uma coalização liderada por Brasil e Índia – o chamado G-20 – bloqueou a formatação de uma agenda claramente desfavorável aos seus interesses, impedindo o avanço dos temas propostos pelos Estados Unidos e pela União Européia (Carvalho, 2010).

Analisando a pressão do G-20 na Rodada Doha, Odell (2007), e seu efetivo bloqueio das negociações, pondera que não é a primeira vez que uma reunião chega a um impasse, podendo ser citada a reunião de Montreal, 1988, da Rodada Uruguai. Entretanto seu resultado foi em parte desmontado pelas reuniões subseqüentes, pois na prática todas as rodadas anteriores do GATT e OMC terminaram com acordos colusivos entre EUA e UE. A fragilidade da conquista segundo Odell (2007), seria os países desenvolvidos se empenharem em acordos bilaterais e abandonarem a esfera multilateral. Ou seja, mudarem o foro quando seus interesses não são atendidos. Talvez, essa seja a mesma estratégia que foi utilizada na criação da UNCTAD, ou seja, buscar em uma nova arena resultados que não foram obtidos nas arenas tradicionais. Em que pese tais riscos envolvidos oriundos de um impasse, Carvalho (2010), conclui que “O G-20 foi relevante para o Brasil fazer frente às pressões dos EUA e da UE e avançar interesses do país”, e que as declarações de 2004 e 2008 refletiram as posições dos países em desenvolvimento. Ademais, examinando as pressões de setores internos para que o país se posicionasse mais alinhado com o Grupo de Cairns (grupo de interesse de exportadores agrícolas) do que com o G-20, Carvalho (2010), conclui que dada a amplitude desta última coalização seus ganhos podem ser mais concretos para o Brasil.

Ademais das negociações multilaterais amplas, nas negociações multilaterais com foco mais restrito como aquelas relacionadas à propriedade intelectual também é possível verificar casos em que países em desenvolvimento conseguem com sucesso desafiar a pressão dos países desenvolvidos. Em que pese o sucesso inicial dos países desenvolvidos em criar o acordo TRIPS em consonância seus interesses, principalmente por falha de acompanhamento da formatação da agenda pelos países em desenvolvimento na Rodada Uruguai, a criação de

uma coalizão estruturada em torno da epidemia mundial de AIDS conseguiu reverter muitos dos pontos ali expostos ao tratar a questão de patentes não só como assunto comercial, mas como questão de saúde pública, resultando assim na declaração ministerial da OMC de 2001, amplamente favorável às teses dos países em desenvolvimento (Odell e Sell, 2006). Não só neste caso, mas também nas negociações sobre serviços no âmbito da Rodada Uruguai do GATT uma coalizão de países em desenvolvimento conseguiu impedir um acordo GATS que inviabilizasse suas políticas internas (Singh, 2006).

Verifica-se, portanto, que os países em desenvolvimento podem ter expectativa de ganho nas negociações comerciais multilaterais, podendo assim trabalhar estratégias e instrumentos para seu posicionamento. Entretanto, uma das modificações recentes do sistema comercial internacional é a solução de controvérsias da OMC, que possui ferramentas mais eficazes para a implementação das decisões. Nesta arena altamente técnica e jurisdicista teriam os países em desenvolvimento capacidade de expor seus argumentos e cobrar de países desenvolvidos eventuais correções de conduta em desacordo com os compromissos assinados? Mafra (2008:156) ao investigar contenciosos relativos a barreiras não-tarifárias abrangidas pelo acordo TBT e pelo acordo SPS concluiu que os países em desenvolvimento não só conseguiram vitórias contra os países em desenvolvimento, mas suas decisões foram implementadas com mais eficácia do que nas disputas entre países desenvolvidos. Assim, também nesta arena há espaço para que países em desenvolvimento alcancem sucesso, e que portanto, deve ser considerada nas estratégias destes países.

Por fim resta avaliar se países em desenvolvimento quando em negociações bilaterais com países desenvolvidos têm alguma possibilidade de obter sucesso em seus objetivos. Tal questão é importante, pois se nas negociações multilaterais há possibilidade de formar coalizões e nos contenciosos podem os países com menos meios se socorrer do Direito, nas relações bilaterais a assimetria de poder seria mais visível. Entretanto, Ortiz Mena (2006) conclui após analisar as negociações entre EUA e México no NAFTA, que este país, mesmo em condições de desvantagem, conseguiu obter o acesso aos mercados de bens estadunidenses ao mesmo tempo em que foi capaz de defender o desejado fechamento de seu setor petrolífero, usando uma estratégia mista com aspectos integrativos e distributivos. Neste mesmo sentido, Odell (2000) cita o caso das negociações entre Brasil e EUA em torno da política brasileira tributária que prejudicava a indústria estadunidense de café solúvel nos anos 60 e 70, como uma solução favorável aos interesses brasileiros, bem como outro caso de negociação entre EUA e México em torno do comércio de tomates que ao final beneficiou o lado mexicano.

Assim, a despeito de uma leitura inicial pouco promissora das negociações propostas por países em desenvolvimento, foi possível verificar por meio de estudos de casos escrutinados por internacionalistas que trabalham com temas de comércio internacional e negociações, que há espaço para que alcancem resultados positivos mesmo quando estão à mesa com representantes de países desenvolvidos. As melhores práticas se mostram também efetivas no caso dos países em desenvolvimento, e que mesmo diante de uma assimetria de poder, boas estratégias de negociação podem trazer ganhos se bem aplicadas.

3 BARREIRAS COMERCIAIS

Se há uma profusão de conhecimentos sobre a natureza das negociações comerciais internacionais, é porque existe uma busca incessante para acessar novos mercados externos e uma pressão de setores das sociedades para o fechamento de determinados mercados domésticos. Numa arena como esta em que há uma profusão de barreiras que são impostas, urge estudá-las para entender como estão evoluindo. Neste capítulo serão analisadas além das barreiras em si, especialmente as não-tarifárias, as metodologias existentes para quantificar estas últimas. Serão escrutinadas suas virtudes e suas limitações, por fim será exposto o estado da produção acadêmica em quantificação de barreiras não-tarifárias, no mundo e especificamente no Brasil.

3.1 O GATT E AS BARREIRAS TARIFÁRIAS

O conceito de barreiras comerciais está intimamente ligado aos ideais de livre-comércio, os quais tendem a combater o cerceamento às trocas de mercadorias entre diferentes países, pois significaria uma perda de bem-estar para as sociedades de ambos. Um sistema comercial com abertura de mercados, embora gestados pelos pensadores liberais, só chegou a formar um regime na *belle-epoque*, na segunda metade do século XIX, por meio de arranjos informais patrocinado pela potência da época, a Grã-Bretanha (Almeida, 2004:111). Durante tal período muitos países voluntariamente abriram seus mercados com a expectativa de melhoria de suas condições econômicas, e outros foram forçados a tal situação por pressão das canhoneiras dos vasos de guerra. Independente dos motivos dos participantes do sistema internacional havia um relativo consenso sobre a abertura comercial.

Este consenso, no entanto, foi abalado com a corrida bélica para a I Guerra Mundial e seu desmonte se deu com as medidas para conter a crise de 19 e com os preparativos para a II Guerra Mundial. Assim, após a onda sucessiva de fechamento de mercados, junto os esforços da reconstrução e da imposição de uma nova ordem mundial foi criado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT (Almeida, 2004:112). Tal arranjo que

deveria ser incorporado à Organização Internacional do Comércio (OIC) acabou, com a não criação desta última, se tornando o grande arcabouço de liberalização comercial do pós-guerra. Como os Estados Unidos eram isoladamente a grande potência econômica no pós-guerra, havia capacidade de estes patrocinarem um sistema que impedisse os fechamentos de mercado. E neste sentido as barreiras mais visíveis e frequentes eram as altas tarifas existentes.

Logo nas primeiras reuniões de criação do GATT, em 1947, os países presentes negociaram de forma bilateral reduções tarifárias entre si, num sistema de concessões casadas, com trocas de reduções mútuas. Após as negociações, os resultados foram consolidados e as novas tarifas, mais baixas, estendidas a todos os participantes (Almeida, 2004:116). Este foi o fulcro do princípio da nação mais favorecida, ainda hoje pilar do sistema internacional de comércio. Da mesma forma, nas décadas seguintes, novas rodadas de negociação foram levadas a cabo, com reduções tarifárias sucessivas e crescentes. Assim, no final dos anos 70, estava claro que o sistema de comércio mundial que havia conseguido sucesso, reduzindo as tarifas (com importantes exceções setoriais como têxteis e agricultura) por meio das rodadas do GATT, mas começou a ser assolado por barreiras não-tarifárias (Gilpin, 1987:195).

Diante deste cenário, os países participantes das negociações do GATT, cada vez mais numerosos, passaram a discutir nas rodadas algumas questões relacionadas a barreiras não-tarifárias (Thorstensen e Jank, 2005:21). Para Ando (2005:235) as tarifas têm grande visibilidade e ao serem expressas em números são facilmente comparáveis, o que torna mais fácil uma negociação. Já as barreiras não-tarifárias são bem diversas, algumas como restrições quantitativas relativamente simples, visíveis e fáceis de quantificar, de modo que foram negociadas e na criação da OMC em 1994 foram, em boa medida, transformadas em tarifas consolidadas. O desafio, portanto, seriam as barreiras não-tarifárias mais complexas, cuja discussão ainda é intensa.

3.2 BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS: CLASSIFICAÇÕES E USOS

As barreiras não-tarifárias sempre existiram, porém sua importância só foi notada quando as tarifas foram reduzidas (Gilpin, 1987:204). Em que pese a Rodada Uruguai – na qual foi discutida a criação da OMC – ter avançado contra barreiras não-tarifárias

quantitativas por meio de tarifação, as barreiras não-tarifárias de natureza qualitativa permaneceram no foco das discussões (Bora, 2005). O assunto alcançou tamanha seriedade nas discussões daquela rodada que foram previstos e implementados dois acordos sobre o tema: o acordo TBT e o acordo SPS, os quais lidam barreiras técnicas e barreiras sanitárias e fitossanitárias.

Inicialmente, porém, é importante entender o que são as barreiras não-tarifárias. Como o próprio título indica, elas são qualificadas por exclusão, ou seja, são aqueles óbices ao comércio que são impostos por meios que não sejam as tarifas. Neste universo, portanto, há uma diversidade de medidas que podem ser definidas como barreiras não-tarifárias. Dentre as muitas classificações possíveis, Bora (2005) elaborou um quadro síntese que compara as duas principais classificações, a da UNCTAD TRAINs e a de Deardorff e Stern (1998). Entre as duas há similaridades como diferenciar as medidas quantitativas das demais, classificar as medidas alfandegárias numa categoria específica, citar os temas de compras governamentais e demais intervenções do governo na economia. Outra classificação difundida, entretanto mais sucinta, é a de Baldwin (1970) exposta por Bora (2005:19), a qual trata do que se denomina medidas não-tarifárias.

Tabela 2 – Métodos de classificação de Deardorff e Stern, e do UNCTAD TRAINs

UNCTAD TRAINs	Deardorff e Stern
Medidas de controle de preços - controle administrativo de preços - restrição voluntária aos preços de exportação - encargos variáveis - medidas antidumping - medidas de salvaguarda	Restrições qualitativas e limitações específicas similares em importações e exportações - quotas de importação - limitações às exportações - licenciamento - restrições voluntárias às exportações - câmbio e outros controles financeiros
Medida de controle financeiro - exigência de pagamento adiantado - múltiplas taxas de câmbio - restrições ao uso de moeda estrangeira - regulamentação sobre formas de pagamento de importações - atrasos nas transferências	- proibições - conteúdo doméstico e requisitos de mistura - acordos bilaterais discriminatórios - countertrade
Medidas de licenciamento automático - licenciamento automático - monitoramento de importações - obrigação de ceder divisas	Encargos não-tarifários e medidas relacionadas que afetam importações - quotizações variáveis - requisitos de depósito adiantado - medidas anti-dumping - medidas de salvaguarda - ajustes fiscais na fronteira
Medidas de controle quantitativo - licenciamento não-automático - quotas - proibição de importação - mecanismos de restrição de exportações - restrições específicas às empresas	Participação governamental em comércio; práticas restritivas - subsídios e outras ajudas - políticas de compras governamentais - monopólio governamental, empresas governamentais e franquias exclusivas - política industrial e de desenvolvimento regional

<p>Medidas monopolísticas</p> <ul style="list-style-type: none"> - canal único de importações - serviços nacionais compulsórios <p>Medidas técnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - regulamentações técnicas - formalidades pré-embarque - formalidades especiais de aduana - obrigação de retornar produtos usados <p>Medidas diversas para categorias de produtos sensíveis</p> <ul style="list-style-type: none"> - permissões de comercialização - compras governamentais - instrumentos voluntários - Garantia do produto - Subsídios 	<ul style="list-style-type: none"> - financiamento governamental à PD; política de tecnologia - sistema nacional de tributação e de seguridade social - políticas macroeconômicas - políticas de concorrência - políticas de investimento estrangeiro - políticas sobre corrupção no exterior - políticas sobre imigração <p>Procedimentos aduaneiros e práticas administrativas</p> <ul style="list-style-type: none"> - procedimentos de valoração aduaneira - procedimentos de classificação aduaneira - procedimentos de desembaraço aduaneiro <p>Barreiras técnicas ao comércio</p> <ul style="list-style-type: none"> - regulamentação sanitária, de saúde e padrões de qualidade - padrões industriais e de segurança - regulamentação sobre embalagem e empacotamento - regulamentação de mídia e propaganda
--	--

Fonte: Bora, B., 2005. “The Quantification and Impact of Non-Tariff Measures”, in Dee, Philippa e M. Ferrantino, eds., *The Effects of NonTariff Barriers and Trade Facilitation*, Singapore: APEC Secretariat. p. 23, adaptado.

Tabela 3 – Classificação de medidas não-tarifárias segundo Baldwin (1970)

<p>Taxonomia de Medidas Não-Tarifárias de Baldwin, 1970</p> <p>Quotas e políticas governamentais restritivas ao comércio</p> <p>Subsídios e impostos às exportações</p> <p>Política de licitações governamentais e privadas discriminatórias</p> <p>Impostos indiretos seletivos</p> <p>Subsídios domésticos seletivos</p> <p>Procedimentos aduaneiros restritivos</p> <p>Medidas antidumping</p> <p>Regulamentações técnicas e administrativas restritivas</p> <p>Práticas de negócios restritivas</p> <p>Controles sobre investimento externo</p> <p>Políticas restritivas de imigração</p> <p>Controles monetários seletivos e taxas cambiais múltiplas</p>
--

Fonte: Bora, B., 2005. “The Quantification and Impact of Non-Tariff Measures”, in Dee, Philippa e M. Ferrantino, eds., *The Effects of NonTariff Barriers and Trade Facilitation*, Singapore: APEC Secretariat. p. 19, adaptado.

Surge então o questionamento sobre o que seria uma medida não-tarifária e quando se trataria de uma barreira não-tarifária. Trata-se de discutir a legitimidade de uma determinada medida, o que não é trivial. Destarte, barreira é a medida imposta com o objetivo de impedir ou dificultar o comércio. O liame mais firme é o respeito aos acordos multilaterais e bilaterais.

Para os países membros da OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) pode ser chamado a se pronunciar sobre a legalidade de uma medida, definindo se a medida questionada se constitui em barreira. Entretanto, se a situação não chega a um contencioso no OSC, é possível haver dúvidas razoáveis sobre sua legalidade dentro dos compromissos assumidos, com interpretações distintas.

Esta natureza incerta das barreiras não-tarifárias dificulta a sua identificação bem como a sua quantificação. Muitas medidas impostas com uma aparência de legitimidade podem se constituir em barreiras sem que os exportadores se apercebam do fato. Identificar uma barreira não é uma tarefa simples, requer conhecimentos específicos e pesquisa (Ando, 2005:235). Os efeitos econômicos e características das barreiras não-tarifárias foram sintetizados por Deardorff e Stern (1998:9), quais sejam: 1) redução na quantidade das importações; 2) aumento dos preços do produto importado; 3) mudança na elasticidade da demanda por importados; 4) variabilidade das barreiras não-tarifárias ao longo do tempo; 5) incerteza da implementação das BNT; 6) existência de custos em bem-estar 7) existência de mudança de custos de recursos.

Se por um lado a diversidade de barreiras não-tarifárias é grande, por outro há uma forte tendência de que algumas áreas concentrem mais ocorrências do que outras. Como foi dito a tarifação de barreiras quantitativas praticamente eliminou esta modalidade no universo de países que são membros da OMC. Porém, as barreiras técnicas em sentido amplo, as quais incluem aquelas discutidas no acordo TBT e também no acordo SPS, têm merecido maior atenção dos governos e dos estudiosos da área (Maskus e Wilson, 2001:1). A complexidade inerente às barreiras técnicas tende a ser útil em seu encobrimento pelos próprios países que as praticam uma vez que partem de objetivos legítimos e reconhecidos e explanam tais atos como se fossem meras medidas legítimas de proteção ao consumidor, à saúde, e não como barreiras ao comércio (Bora 2005:31).

Um dos efeitos das barreiras técnicas é que seu escopo é de complexidade ampla, cuja comunidade epistêmica envolvida é restrita, com pouco conhecimento destes temas específicos pela sociedade civil, de forma que é comum a participação do setor que deseja o fechamento do mercado para si na elaboração de regulamentos que impactarão as importações, de forma a tentar transformá-los em barreiras (Baldwin, 2001:62). Ademais, tais regulamentações não atingem somente bens finais, cujos interesses dos consumidores é mais latente, mas age também sobre a cadeia de insumos com efeitos que embora potencialmente impactantes não são perceptíveis diretamente, o que torna ainda mais difícil sua exposição (Ando, 2005:235).

Não obstante serem os regulamentos técnicos uma das formas mais utilizadas para impor barreiras ao comércio, nem todo regulamento se constitui necessariamente em uma barreira (Baldwin, 2001:62). Neste sentido, a padronização pode aumentar a universalização de determinados bens ao possibilitar a competição nos diversos mercados (Maskus e Wilson, 2001: 5). Do mesmo modo a criação de padrões em telecomunicações permitiu que os países pudessem ter uma infra-estrutura de contato entre eles (Maskus e Wilson, 2001: 19). As medidas sanitárias e fitossanitárias da mesma forma são utilizadas como forma de proteger a saúde humana, a sanidade animal e a sanidade dos vegetais. A sua transformação em barreiras é uma distorção de seu objetivo, quando são aplicadas de forma a não ser possível serem implementadas por outros países, o que tem prejudica principalmente os países em desenvolvimento (Maskus e Wilson, 2001: 35).

Outro tema crescente no universo das barreiras não-tarifárias são as questões relacionadas à facilitação do comércio. São temas de aduana, registro, licenciamentos, logísticas e outras atividades necessárias ao comércio internacional. A criação de empecilhos aduaneiros, com excesso de discricionariedade, o que muitas vezes resulta em corrupção, é uma das formas de dificultar o comércio. A criação de licenciamentos de importação não-automáticos também atua no mesmo sentido. Em menor escala são questionados os subsídios aos exportadores, que criam uma competição desigual no mundo, e a questão de compras governamentais cujos procedimentos de muitos países dificultam a participação de fornecedores estrangeiros.

Dado o panorama extenso das barreiras não tarifárias, Bora (2005:39) afirma que a diversidade destas requer dos agentes interessados em contê-las respostas flexíveis tanto na forma, quanto ao foro escolhido para discuti-las. Os limites entre interesses legítimos de determinadas medidas e o mera criação de medidas para barrar o acesso de competidores externos a determinados mercados é a eficácia de uma medida comparada a seu custo, e principalmente sua adequação aos acordos internacionais aos quais os países são signatários. Assim com a maior parte das correntes de comércio do mundo sendo realizada entre países membros da OMC é neste foro que se dará a discussão de barreiras não-tarifárias e será com base nos acordos ali assinados que se poderá aferir a legitimidade de uma determinada medida para a qual se suspeita que se constitua uma barreira.

3.3 MÉTODOS DE QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

Escrutinada a natureza das barreiras não-tarifárias e o panorama de seu uso como forma de restringir acesso a mercados, é necessário verificar os métodos disponíveis para poder responder a questão sobre a possibilidade de uso de quantificação de barreiras não-tarifárias como instrumento de negociações comerciais. Ou seja, há que se estudar o que é passível de utilização neste universo de ferramentas econômicas para poder assim compreender sua adequação como apoio para as negociações internacionais. Para seguir adiante, a *priori* é tomada a definição de Beghin e Bureau (2001) por meio da qual a quantificação é um processo de capturar efeitos complexos em uma determinada escala.

Como esclarecem Deardorff e Stern (1998:5) não há um método único capaz de lidar com todo o espectro de barreiras não-tarifárias. Tal limitação deveria ser compreensível uma vez que como foi visto há grande variabilidade de tipos de barreiras e formas de aplicação, portanto não seria de esperar que somente uma metodologia fosse apropriada para todas as situações possíveis. A eficácia de um método de quantificação depende do entendimento da natureza da barreira que se quer estudar (Deardorff e Stern, 1998:26). Ademais como a medição de tais barreiras é normalmente possível apenas por meios indiretos, é esperado que novas formas de conseguir estimá-las sejam tentadas para poder aumentar a acurácia dos estudos (Deardorff e Stern, 1998:11). Ainda assim, é importante refletir sobre suas limitações, pois somente as barreiras identificadas é que podem ser quantificadas, ou seja, a tarefa de “descobrir” uma barreira pode ser mais difícil do que se poderia imaginar a princípio (Deardorff e Stern, 1998:11). Como admitem Beghin e Bureau (2001) diferentemente das tarifas que são facilmente mensuráveis, as barreiras não-tarifárias necessitam de medição indireta, ademais identificá-las, numa etapa anterior pode requerer experiência. Da mesma forma até mesmo métodos de amostragem pelos inspetores nas importações podem ser utilizados como barreiras bem como a morosidade da análise de pedidos de licença (Maskus e Wilson, 2001: 43).

Destarte, os preços são dados importantes para quantificar barreiras não-tarifárias. Estimar suas diferenças para um mesmo produto entre os diversos países é um componente importante de muitos dos métodos disponíveis. Todavia, Dean, Feinberg e Ferrantino (2005:289) entendem que quantificar o impacto de tais barreiras é uma tarefa desafiadora porque muitas das diferenças de preços entre países se devem a outros fatores que não as tais

barreiras. No mesmo sentido, Bradford (2005:438) concorda que é temerário atribuir diferenças de preços somente às barreiras identificadas e ignorar outros fatores como a diferença na estrutura de distribuição dos países, impostos internos não-discriminatórios, custos de fatores e mão-de-obra, logística etc. Ainda assim, mesmo quando reconhecida a existência de uma barreira outrora oculta, Deardorff e Stern (1998:43) admitem que a mera identificação da implementação de uma barreira disponibiliza pouca informação direta sobre seus efeitos.

Para Deardorff e Stern (1998:11), os diversos métodos de quantificação de barreiras não-tarifárias podem ser divididos em:

- **medidas de frequência**, as quais são baseadas em inventários de barreiras não-tarifárias aplicadas por um determinado país;
- **medidas de comparação de preços**, as quais são calculadas em termos de equivalência em tarifas;
- **medidas de impacto quantitativo**, as quais são baseadas em modelos econométricos de fluxo de comércio;
- **equivalente nominal de subsídios** e outras formas de auxílio;

Levando em conta tal taxonomia dos métodos de quantificação de barreiras não-tarifárias, Deardorff e Stern (1998:23) afirmam que aqueles baseados em medidas de comparação de preços têm forte apelo intuitivo por apresentarem resultados que podem ser comparados com as tarifas. Tal facilidade pode, no entanto, apresentar problemas conceituais, bem como dificuldades na forma de interpretar os equivalentes tarifários. Destarte, as medidas de impacto quantitativo são adequadas para comparar as perdas decorridas das barreiras não-tarifárias. Entretanto não se pode creditar toda e qualquer perda de comércio à existência de tais barreiras.

Por outro lado, Beghin e Bureau (2001) dividem os métodos existentes de quantificação nas seguintes categorias: *price-wedge*, abordagem com base em inventários, abordagem com base em *surveys*, modelos gravitacionais, avaliação de risco baseada em custo e benefício, abordagens microeconômicas específicas. Na explanação desse autor, métodos baseados em *price-wedge* comparam diferenças de preços entre mercados e procuram estabelecer o resultado em equivalente tarifário, entretanto em decorrência da dificuldade em encontrar informações desagregadas e bens que sejam perfeitamente substitutos em dois mercados, são poucos os casos para os quais pode ser utilizado. Abordagens que usam **inventários** procuram levantar dados tais quais: o número de regulamentos, a frequência de retenções de cargas, número de reclamações de exportadores e

se baseiam em tabelas que catalogam barreiras não-tarifárias. De toda sorte os autores reconhecem que este método por si só não quantifica as barreiras, mas serve como indicador de áreas mais potencialmente afetadas. Neste mesmo sentido, os modelos baseados em *surveys* permitem refinar quais medidas estão sendo mais problemáticas para os exportadores, por meio de questionários aplicados, entretanto, por si só não são capazes de quantificar seus impactos. Ademais os *surveys* podem sofrer com problemas de enviesamento quando os empresários sabem que tais questionários definirão a elaboração de política comercial. Por sua vez, os **modelos gravitacionais** captam a perda de mercado que não pode ser explicada pelas tarifas, especialmente a diferença de comércio de dentro para fora das fronteiras, entretanto sua maior limitação é não ter precisão em distinguir o que é barreira de outros fatores que podem dificultar o acesso a mercado. Embora a princípio seja estranho relacionar **análise de risco** com quantificação de barreiras, quando esta é levada a cabo em conjunto com análise custo-benefício é possível avaliar quais medidas tem fundamento econômico e quais os custos são maiores que as supostas perdas que deveriam combater, entretanto tal método de avaliação de risco baseado em custo e benefício é muito sensível à probabilidade esperada de um evento. Os **estudos microeconômicos específicos** por sua vez podem quantificar os impactos na oferta e na demanda de um determinado produto quando da imposição de um regulamento, entretanto os dados precisam de extrema simplificação para serem utilizados como subsídio à quantificação, por isso seu uso tem sido prolífico como mera ilustração teórica de forma a ilustrar andragogicamente os efeitos de determinadas medidas.

Diante da diversidade de métodos de quantificação existentes é preciso estar atento a quais deles seriam os mais adequados a cada caso, conforme já exposto. Aglutinando as experiências acumuladas em quantificação, Deardorff e Stern (1998:71) propõem uma série de orientações para quantificar barreiras não tarifárias:

- 1) usar metodologia que reflita equivalente tarifário em relação aos seus efeitos nos preços domésticos;
- 2) privilegiar na definição de equivalência tarifária os efeitos diretos de uma barreira;
- 3) evitar métodos gerais que aparentemente servem para medir barreiras em qualquer setor da economia;
- 4) acumular conhecimento específico sobre a natureza de uma determinada barreira;
- 5) dar preferência a métodos que usam informações de mercado, quando disponíveis, e não meras estimativas;

6) usar o método que estiver disponível quando não há métodos de alta qualidade para aferir determinados tipos de barreiras;

7) fazer uso do intervalo de confiança dos valores encontrados, pois os métodos disponíveis, como qualquer abordagem científica;

8) quantificar barreiras não-tarifárias de forma a se desagregar produtos, para não haver distorções cruzadas.

Portanto, pode ser verificado que há uma ampla gama de métodos de quantificação disponíveis para quantificar as barreiras não-tarifárias, as quais são essencialmente, ao menos quanto as mais freqüentes, barreiras de natureza qualitativa, com desdobramentos complexos. No entanto, resta ainda ser estudado se a mera existência de métodos tem resultado em sua aplicação, ou seja, se diante das barreiras existentes e dos métodos disponíveis, tem havido seu aproveitamento para a produção de pesquisa aplicada, de forma que poderia estar disponível como instrumento de negociação.

3.4 QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS: SITUAÇÃO DA PRODUÇÃO

Visto que há metodologias que conseguem quantificar alguns efeitos de barreiras não-tarifárias, traduzindo medidas qualitativas em valores, antes de discutir as possibilidades de seu uso nas negociações internacionais, é interessante verificar seu uso em levantamentos empíricos, aplicados a casos concretos, especialmente aqueles temas nos quais o Brasil se envolve em processos de negociação. Assim, somente com potencial de produção de conhecimento aplicado é que será possível a sua utilização, uma vez que não basta a mera existência de um método para este seja transformado em ferramenta para as discussões comerciais internacionais.

Para Ando (2005:235) a razão de não haver muitos estudos empíricos sobre os impactos econômicos das barreiras não-tarifárias é que seria difícil definir seu escopo bem como não ser óbvio distinguir o que é legítimo daquilo que é ilegítimo. Dessa forma, definir o que quantificar já é um impedimento suficiente para descartar uma série de tentativas que se mostrariam infrutíferas. Como já foi examinado neste trabalho, encontrar dados que sejam comparáveis nem sempre é possível, o que limita em diversas situações o uso de determinadas

metodologias, embora seja sempre aconselhável por especialistas o uso de valores de mercado ao invés de se fiar em estimativas.

Em razão do longo debate que pode se formar a respeito da legitimidade de uma medida não-tarifária, o que comprometeria um trabalho que quantificasse tanto as barreiras como medidas consideradas legítimas, Maskus e Wilson (2001: 15) recomendam aos acadêmicos orientarem seus estudos para as medidas que são tidas no escopo de acordos da OMC como discriminatórias, evitando esforços desnecessários sobre regulamentações que são consideradas legítimas. Portanto, dentre os estudos existentes que utilizam a quantificação, se prestariam a negociações entre países membros da OMC aqueles cujas medidas quantificadas têm a possibilidade de discernir entre o que é ou não legítimo, de modo a evitar antecipadamente contestações.

Especificamente para as barreiras técnicas, Maskus e Wilson (2001: 15), admitem que diante do amplo espectro em que são aplicadas, bem como seu uso freqüente, são relativamente poucos os estudos que se propõem a quantificá-las. Comparando seu uso com o impacto cada vez maior das questões relativas aos acordos SPS e TBT no comércio mundial, verifica-se que há grande espaço para produção de conhecimento nesta área. De acordo com Andriamananjara, Ferrantino e Tsigas (2005: 525) são três os tipos principais de contribuição para o debate dos estudos de quantificação: definição e classificação das barreiras; quantificação do grau de restrição das barreiras; e a simulação econômica dos efeitos da retirada de uma barreira ou de determinadas barreiras.

Mesmo sendo poucas as contribuições no cenário internacional dos estudos de quantificação de barreiras não-tarifárias frente à grande difusão destas últimas, a situação no Brasil não é diferente. Entretanto, mesmo sendo poucos os trabalhos, a sua relevância não pode ser descartada, bem como a importância de se ter uma comunidade acadêmica com capacidade para sua produção. Por exemplo, Abreu e Fritsch (1988) visando subsidiar as discussões sobre a posição do Brasil na Rodada Uruguai utilizaram um levantamento simples (medidas de freqüência) baseado nos dados da UNCTAD sobre barreiras não-tarifárias que afetavam as exportações brasileiras, indicando já nos anos 80, que tais barreiras eram o principal entrave ao crescimento das vendas externas.

Ao se levantar, por exemplo, a questão dos produtos agropecuários que têm sido uma bandeira dos países em desenvolvimento ao longo de décadas, se cristalizando na posição liderada pelo Brasil na Rodada de Doha, verifica-se que uma produção de quantificação de barreiras não-tarifárias relativa a muitos dos principais produtos daquele setor. Neste sentido, Miranda (2001) propõe uma metodologia específica para calcular o

impacto das barreiras não-tarifárias incidentes sobre a carne bovina brasileira, produto cuja participação nas exportações brasileiras é significativa. Embora tenha realizado uma revisão dos métodos disponíveis, optou por utilizar regressões específicas e realizar um levantamento (*survey*) junto ao setor exportador. Ademais, considerou as dificuldades em adaptar um modelo teórico a uma situação concreta.

Na mesma linha de atuação Viegas (2003), com base em uma metodologia de levantamento de barreiras por índice de cobertura e frequência, buscou explicar as principais barreiras aos produtos agrícolas brasileiros, sendo que sua conclusão foi a de que tais produtos enfrentam barreiras amplas tanto nos EUA quanto na UE. Também pode ser citada Junqueira (2006) em seu levantamento sobre as barreiras não-tarifárias impostas à carne bovina brasileira nos principais mercados mundiais, estimando os percentuais de exportações afetadas, e mensurando os impactos sobre os exportadores brasileiros.

Em síntese, pode-se dizer que as metodologias, mesmo que em grau menor que o desejado por alguns estudiosos, têm sido aplicadas em trabalhos científicos para a quantificação de barreiras não-tarifárias. Tal difusão não se dá só nos grandes centros produtores de conhecimento nos países mais desenvolvidos, mas está presente na comunidade acadêmica brasileira, à disposição dos negociadores internacionais de questões comerciais.

4 O USO DA QUANTIFICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE NEGOCIAÇÃO

Estudadas as teorias da negociação, de forma a entender como estas ocorrem e avaliadas as formas de barreiras comerciais, bem como as metodologias desenvolvidas para a quantificação daquelas de natureza não tarifária, resta por fim confrontar esse conhecimento acumulado para avaliar, especialmente no caso do Brasil, a possibilidade de uso como instrumento de negociação.

4.1 A POSIÇÃO BRASILEIRA E AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS

A participação do Brasil nas negociações comerciais tem sido intensa como atestam os últimos andamentos da Rodada de Doha da OMC. Tal tendência brasileira não é, contudo, recente, mas vem se consolidando ao menos desde a criação da OMC, onde embora não tivesse grande influência, a delegação brasileira participava ativamente nas negociações. Conforme informa Rocha (2006:76) o Brasil participa dos diferentes regimes internacionais para aumentar sua influência sobre agentes, estruturas e processos. É um processo dinâmico por meio do qual os agentes e as estruturas, em seu desenvolvimento, vão se influenciando mutuamente.

O Brasil costuma obter êxito em suas tentativas de integrar e de alguma forma influenciar os regimes internacionais, entretanto, ao mesmo tempo em que participa desses arranjos tenta sempre reafirmar a primazia do Direito Internacional (Rocha, 2006:93). De tal forma o prestígio do Direito Internacional está entronizado da prática diplomática do Brasil que a sociedade brasileira com sua integração nos processos internacionais exerce, muitas vezes, pressão para harmonizar as regras internas aos arranjos internacionais (Rocha, 2006:106). A área comercial não escapa a esta faceta das relações internacionais do Brasil, de sorte que hoje a política externa ao usar determinados argumentos para defender a liberalização comercial acaba tendo que lidar com contradições relativas à defesa das barreiras adotada no passado.

Ao integrar a OMC, e participar de suas rodadas de negociação o Brasil enfrenta a necessidade de perseguir seus interesses. Segundo Thorstensen e Jank (2005: 25) a posição

do Brasil nas negociações multilaterais tem sido a de buscar abertura mercados agrícolas, sendo, no entanto, defensivo na questão de serviços, posicionamento que se reflete nas negociações entre blocos comerciais nas quais o Brasil participa. Um dos desafios que o Brasil enfrenta é o escolher o foro e o grau de prioridade de cada tema, tanto na parte defensiva quanto ofensiva. Como as negociações estão interligadas o país busca o ganho no conjunto das negociações e não em cada negociação isoladamente (Thorstensen e Jank, 2005:23).

Se a posição do Brasil é bem definida ao ponto que nas negociações comerciais multilaterais pode articular a formação de um grupo como o G-20, sua atuação nos contenciosos do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC não tem sido menos importante. Dada a posição brasileira internacional ser historicamente jurisdicista não é de se estranhar que o Brasil busque defender seus interesses numa arena que se estrutura em pilares jurídicos. Dessa forma, de acordo com Vizentini (2006:164) ao mesmo tempo em que integrou a OMC o Brasil adotou a estratégia de acusar os desrespeitos a seus acordos, recorrendo ao Órgão de Solução de Controvérsias para exigir adequação às normas pactuadas entre os países signatários.

Como o posicionamento do Brasil tem sido o de enfrentar as barreiras ao comércio, especialmente na questão agrícola, onde entre outras as barreiras não-tarifárias tem apresentado um papel importante no bloqueio ao comércio. Neste sentido, Ando (2005:251) afirma que os países desenvolvidos com baixos níveis tarifários usam barreiras não-tarifárias mais comumente do que as tarifas para proteger seu mercado doméstico. Aqueles se fiam especialmente em barreiras técnicas (TBT e SPS) por serem menos transparente, mais difíceis de serem detectadas e denunciadas. Especialmente com produtos agrícolas a incidência de barreiras não-tarifárias tem sido um grande empecilho às exportações (Ando, 2005:277).

Ademais, como a Rodada Doha está em um estado de letargia, já se começa a aventar com mais seriedade a possibilidade de o Brasil negociar, sozinho, ou em conjunto com o Mercosul, a criação de tratados de livre-comércio, com aspectos bilaterais. Como o país é um entrante tardio nesta arena, ao menos no que diz respeito a acordos com possibilidade de ampla corrente de comércio, é preciso estar atento às peculiaridades dos parceiros com os quais se darão as negociações. Segundo estudo de Ando (2005:277) economias que participam de Acordos de Livre-Comércio ou de acordos bilaterais e regionais como Chile, México e EUA tem barreiras não-tarifárias com alto equivalente tarifário. Ademais, conforme Bradford (2005:479) concluiu que os países desenvolvidos impõem muito mais barreiras não-tarifárias do que comumente se acredita. Simulações evidenciam que a

retirada das barreiras beneficiaria tanto países ricos como países em desenvolvimento, de tal forma que acredita que é meritório colocar a discussão de barreiras não-tarifárias nas pautas de negociação.

4.2 O USO DA QUANTIFICAÇÃO DE BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

Diante dos processos de negociações comerciais internacionais, descrita nos estudos de relações internacionais, há que se confrontar a possibilidade de uso dos estudos de quantificação de barreiras não-tarifárias obtidas por metodologias da área econômica. O relato da utilização concreta não foi verificado na arena multilateral nem como na bilateral, mas o que por si só não é surpreendente, nem ao menos era o objetivo deste trabalho, visto que por motivos óbvios as negociações em suas entranhas não costumam ser relatadas, e quando o são não costumam ser divulgadas ao público. Assim, far-se-á o confronto das possibilidades e limitações dos métodos anteriormente descritos.

Nas condições de negociação dentro do contínuo que se localiza entre tipos ideais extremos integrativo/distributivo, o uso da quantificação é favorecido por condições distributivas visto que ao explicitar as perdas de impostas por uma determinada barreira ou mesmo traduzi-la num equivalente tarifário cria-se uma demanda implícita na mesa de negociações para a qual, sendo ilegítima uma barreira, haverá a necessidade de sua retirada ou de uma compensação. Por outro lado, nas situações onde se pretende que a negociação tenha características integrativas o potencial de uso de métodos de quantificação como instrumento do processo é mais limitado e fica restrito a situações nas quais as barreiras já estejam explicitadas.

Analisadas à luz do modelo dos jogos de dois níveis de Putnam, o qual explana a atuação do negociador na arena externa e interna simultaneamente, e à luz das recomendações de Odell no sentido de se buscar apoio dentro do país com o qual se negocia, a quantificação de barreiras não-tarifárias pode ser útil ao explicitar a setores que estariam sendo prejudicados dentro do próprio país que aplica uma medida ilegítima. Por exemplo, quando país A aplica uma barreira não-tarifária de difícil identificação contra o algodão oriundo do país B, impedindo seu comércio bilateral, ademais dos produtores de algodão de B serem prejudicados é muito provável que a indústria têxtil de A perca competitividade frente a

indústrias terceiras que possam se beneficiar do suprimento do algodão de B. Assim, ao expor os prejuízos que decorrem da barreira a quantificação pode servir como apoio às mobilizações de setores contra a mesma, dentro do país que a aplica.

A possibilidade de sucesso no uso da quantificação de barreiras não-tarifárias, como tudo o que diz respeito a negociações internacionais de temas comerciais é influenciada pelas condições de mercado. Como foi visto esse tipo de negociação busca soluções plausíveis para ambos os lados, e que em sua ausência ou falha, sempre algum tipo de arranjo de mercado acaba por suprir suas lacunas, a sua alteração muda a melhor alternativa a uma solução negociada (BATNA). Destarte, mercados conturbados favorecem mudanças de posição de um determinado, o que pode ser reforçado por apresentação de dados transformados em informação por meio da quantificação. Tome-se como exemplo os produtos que em um determinado país começam a pressionar a inflação local, ao mesmo tempo em que uma barreira impede sua importação, restringindo a competição e a queda nos preços, nesta situação, a explicitação do absurdo da barreira pode sensibilizar as autoridades, ou parcelas de sua sociedade.

Cabe também analisar a questão da vinculação ou articulação entre temas (*trade-offs*), a qual é utilizada em algumas negociações como forma de dar andamento a temas de interesse cruzado, ou seja, cuja pauta de negociação possui demandas de ambos os lados que podem ser trocadas durante o processo. Para o uso da tática de vinculação, a quantificação pode fornecer bons argumentos sobre a razoabilidade do procedimento, especialmente se ambas as demandas estiverem quantificadas e sua equivalência se mostrar interessante como argumento negociador. Ademais quando há pressões externas aos negociadores em níveis perturbadores, especialmente em se tratando de oposição às negociações em andamento, a demonstração da negociação através de números concretos proporcionada pelas metodologias de quantificação de barreiras não-tarifárias pode justificar uma troca de concessões que de outra forma seria mais difícil.

Dentre todos os efeitos do uso dos métodos econométricos discutidos neste trabalho como possíveis instrumentos de negociação um dos mais óbvios é que ao se traduzir uma barreira de natureza qualitativa em uma quantificação, tal processo ajuda a trazer a discussão a um campo mais objetivo, de números que podem ser comparados e processados. Essa tradução de barreiras de natureza complexa em números simples pode poupar uma longa série de debates com o consumo de tempo precioso, o qual pode ser mais bem utilizado no andamento do próprio processo negociador. Outrossim, em negociações comerciais internacionais que envolvem tanto barreiras não-tarifárias como tarifas a quantificação possui

utilidade óbvia ao colocar uma métrica única que permite a comparação, especialmente quando se trata de métodos que transformam barreiras não-tarifárias em equivalentes tarifários.

No que toca ao poder de agenda de um dos lados negociador, ou seja, a capacidade que o lado que formata os tópicos, a ordem e o foro no qual serão abordados tem de conseguir que suas demandas sejam mais bem encaminhadas, a quantificação de barreiras não-tarifárias pode se configurar numa poderosa ferramenta auxiliar. Tais métodos quando utilizados como instrumentos de negociações podem trazer o foco das atenções à questão que por ter sido quantificada se torna mais evidente. Traduzir uma barreira em números concretos força o lado que impõe a medida ilegítima a um posicionamento, nem que seja para a mera negação da ilegitimidade da medida ou para descaracterização do estudo apresentado.

Não obstante o potencial das metodologias de quantificação de barreiras não-tarifárias como instrumentos de negociação comercial, a mera posse de um desses estudos não é capaz de transformar o rumo dos acordos. Conforme verificado, ter uma equipe qualificada e constantemente treinada, especialmente em situações práticas, é uma das condições necessárias para um país ter sucesso nas negociações internacionais, e neste contexto estes instrumentos estudados são meras ferramentas cuja utilização depende do contexto, e da análise deste, ou seja, depende de negociadores experientes. Tal ferramenta quando mal preparada pode causar danos a posição defendida pelo lado negociador, especialmente quando a metodologia é mal utilizada não se discernindo na quantificação o que é barreira ilegal e o que é medida legítima.

Por fim é importante reconhecer que um dos grandes limites para o uso dos métodos em questão como instrumentos de negociação é a obtenção de estudos de qualidade, elaborados por equipe competente. As metodologias existentes são diversas com características distintas, como foi estudado no capítulo específico. Por exemplo, inventários não são em realidade uma quantificação que explicita a natureza e o impacto de uma barreira, mas o mero número de supostas barreiras existentes, e se usados como uma “denúncia” não terão efetividade. Muitas as vezes o que se necessita de quantificação pode não ser possível de obter em função da precariedade de levantamentos de determinados dados que são insumos de análises. Portanto, o potencial da metodologia é tão bom quanto a sua boa execução e disponibilidade de informações a serem processadas, não podendo, no entanto, ser desprezada, antes se constituindo em mais uma opção das ferramentas de negociações disponíveis.

4.3 POTENCIAL PARA USO DE QUANTIFICAÇÃO NO BRASIL

Diante da análise do perfil negociador do Brasil nas questões de comércio internacional e da análise do uso de quantificação de barreiras não-tarifárias como instrumentos de negociação comercial pode-se então estimar o potencial dessas ferramentas para as negociações nas quais o país está envolvido. Deste modo, nas diversas arenas nas quais o Brasil atua para defender seus interesses relativos ao comércio de mercadorias se vislumbra que o potencial do uso deste instrumento não será homogêneo, antes havendo a necessidade de se debruçar sobre os casos específicos à luz do conhecimento acumulado sobre o tema.

Como foi estudado, as diretrizes gerais do Brasil nas negociações mudaram ao longo do tempo, em consequência das mudanças e ajustes no modelo de desenvolvimento adotado (Almeida, 2004:111). No momento atual seja na arena multilateral que anda de certa forma desacreditada, seja nos acordos bilaterais, que entram com mais força na mira da diplomacia econômica brasileira, o posicionamento do país tem sido em linhas gerais o de solicitar acesso para os produtos agrícolas brasileiros, e de outros países em desenvolvimento, para os mercados dos países desenvolvidos. De outro lado, o Brasil é encarado como um protecionista em alguns setores industriais em decorrência de suas tarifas consolidadas para estes produtos serem em regra mais altas que na maior parte dos países desenvolvidos. Desta forma numa situação em que o Brasil é acusado de protecionista por causa de suas tarifas, as quais são evidentes e ao mesmo tempo enfrenta barreiras não-tarifárias para acesso de seus produtos, a quantificação mostra um potencial formidável como ferramenta de negociação que deve ser encarada com seriedade.

Ademais das negociações comerciais tradicionais, os litígios levados ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, como foi visto, apresentam uma faceta que demanda negociação. Embora a OMC tenha aprimorado os mecanismos para forçar a adoção de uma decisão, não se pode ter a sua execução com certa, e também durante o próprio processo há certo espaço para negociação. Por conseguinte num ambiente de intensos debates sobre comércio internacional como aquele órgão o potencial para uso de quantificação de barreiras não-tarifárias como ferramenta auxiliar de negociação. E o Brasil como um dos países que mais participa do sistema de solução de controvérsias tem muito a ganhar com o uso dos instrumentos em estudo.

Em conclusão pode-se dizer que o Brasil pode auferir ganhos com o uso de ferramentas econométricas para quantificação de barreiras não-tarifárias. Entretanto, como condição para que tal emprego seja efetivo, é importante que o Brasil fortaleça sua comunidade epistêmica que já domina algumas técnicas desta área do conhecimento e que vem produzindo estudos relevantes. Além da produção de estudos, é preciso que estes sejam adaptados às condições de negociação, que sejam explanados em linguagem clara e direta, de tal forma que possam ser integrados aos esforços dos órgãos do governo brasileiro que colaboram nas negociações comerciais internacionais. Portanto, as metodologias de negociação apresentam possibilidade de utilização como ferramenta de negociações comerciais internacionais.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, M. P.; FRITSCH, W. Obstacles to Brazilian export growth and the present multilateral negotiations, *Textos para discussão*, Puc Rio, Rio de Janeiro abril 1988, 36p. disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td187.pdf>

ALBIN, Cecilia. Justice, fairness and negotiation: theory and reality In: *International Economic Negotiation: Models versus Reality*, edited by Victor Kremenyuk e Gunnar Sjöstedt. Edward Elgar Publishing, 2000.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ANDO, Mitsuyo. Estimating tariff equivalents of core and non-core non-tariff measures in the apec member economies In: Dee, P. e Ferrantino, M. *Quantitative methods for assessing the effects of non-tariff measures and trade facilitation*. APEC, Cingapura, 2005.

ANDRIAMANANJARA, Soamiely; FERRANTINO, Michael; TSIGAS, Marinos. Alternative approaches in estimating the economic effects of non-tariff measures. Results from newly quantified measures In: Dee, P. e Ferrantino, M. *Quantitative methods for assessing the effects of non-tariff measures and trade facilitation*. APEC, Cingapura, 2005.

BALDWIN, Richard E. Regulatory protectionism, developing nations and a two-tier world trade system. In: MASKUS, K.E.; WILSON, J.S. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: Can it be done?* Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2001.

BEGHIN, J.; BUREAU J. C. Quantitative policy analysis of sanitary, phytosanitary and technical barriers to trade, *Économie internationale* 2001/3, n° 87, p. 107-130.

BORA, B. The Quantification and Impact of Non-Tariff Measures In: Dee, P. e Ferrantino, M. *Quantitative methods for assessing the effects of non-tariff measures and trade facilitation*. APEC, Cingapura, 2005.

BRADFORD, Scott. The extent and impact of final goods non-tariff barriers in rich countries In: Dee, P. e Ferrantino, M. *Quantitative methods for assessing the effects of non-tariff measures and trade facilitation*. APEC, Cingapura, 2005.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000200005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 mar. 2011. doi: 10.1590/S0011-52582010000200005.

DEAN, Judith M.; FEINBERG, Robert; FERRANTINO, Michael. Estimating the tariff-equivalent of NTMs. In: Dee, P. e Ferrantino, M. *Quantitative methods for assessing the effects of non-tariff measures and trade facilitation*. APEC, Cingapura, 2005.

DEARDORFF, Alan V; STERN, Robert M. Measurement of Nontariff Barriers: Studies in International Economics. Ann Arbor MI: University of Michigan Press, 1998.

DEVEREAUX, Charan; LAWRENCE, Robert Z.; WATKINS, Michael D. Case studies in US trade negotiation. Washington: Institute for International Economics, 2006.

FISHER, R; URY, William; PATTON, Bruce. Getting to yes. Penguin Books, 1991.

GILPIN, Robert. The Political Economy of International Relations. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987

HOCKING, Brian e MCGUIRE, Steven. Trade politics/editado por Brian Hocking e Steven McGuire. New York, NY: Routledge, 2004.

HOPMANN, Terence P. Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science November 1995 vol. 542 no. 1 24-47

JUNQUEIRA, Beatriz de Assis, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2006. Identificação e análise de barreiras não-tarifárias sobre as exportações brasileiras de carne bovina. Orientadora: Viviani Silva Lírio. Co-orientadores: Marília Fernandes Maciel Gomes e Marcelo José Braga.

KREMENYUK, Victor; SJÖSTEDT, Gunnar e ZARTMAN, I. William. International economic negotiation: research tasks and approaches. In: International Economic Negotiation: Models versus Reality, edited by Victor Kremenjuk e Gunnar Sjöstedt. Edward Elgar Publishing, 2000.

MAFRA, Rafael d'Aquino. O Acordo sobre aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias e acordo sobre barreiras técnicas ao comércio sob a ótica dos regimes internacionais. 168 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MASKUS, K.E.; WILSON, J.S. Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: Can it be done? Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2001.

MIRANDA, S. H. G. Quantificação dos Efeitos das Barreiras Não-Tarifárias sobre as Exportações Brasileiras de Carne Bovina. 233 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in P. B. Evans et alii, Double-edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics. Los Angeles/Berkeley, University of California Press, 1993.

NEUGEBORN, Robert. The economic approach to international negotiation In: International Economic Negotiation: Models versus Reality, edited by Victor Kremenjuk e Gunnar Sjöstedt. Edward Elgar Publishing, 2000.

ODELL, John S. Negotiating the World Economy. London: Cornell University Press, 2000.

ODELL John. Growing Power Meets Frustration in the Doha Round's First Four Years. In: *Developing Countries and Global Trade Negotiations*. Edited by Larry Crump and Javed Maswood. Routledge, 2007.

ODELL, John e SELL, Susan. Reframing the Issue: The Coalition on Intellectual Property and Public Health in the WTO, 2001. In *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, edited by John Odell. New York: Cambridge University Press, 2006.

ORTIZ MENA, Antonio. Getting to 'No': Defending Against Demands in NAFTA Energy Negotiations. In *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, edited by John Odell. New York: Cambridge University Press, 2006.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*. 42(Summer 1988):427-460.

ROCHA, Antonio. O Brasil e os regimes internacionais. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp 75-124

RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007

SINGH, J.P. The Evolution of National Interests: New Issues and North-South Negotiations during the Uruguay Round. In *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, edited by John Odell. Cambridge University Press, 2006.

SJÖSTEDT, Gunnar. How does economic theory interrelate with negotiation analysis for the understanding of international economic negotiation? In: *International Economic Negotiation: Models versus Reality*, edited by Victor Kremenyuk e Gunnar Sjöstedt. Edward Elgar Publishing, 2000.

THORSTENSEN, V.; JANK, M. S. *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo, SP: Lex Editora; Aduaneiras, 2005.

VIEGAS, I.F.P. Impactos das barreiras comerciais dos Estados Unidos e União Européia sobre a pauta de exportações agrícolas brasileiras. 69 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antonio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp 75-124

WINHAM, Gilbert. 1977. Negotiation as a management process. *World Politics* 30: 87-114.

ZARTMAN, I. William. *Negotiation as a Joint Decision-Making Process. The Negotiation Process: Theories and Applications* (William Zartman, ed). Sage Publications, 1977

ZARTMAN, I. William. Introduction: negotiation cultures. In: BERTON, Peter; KIMURA, Hiroshi; ZARTMAN, I. William. *International negotiation: actors, structure, process, values*. New York: St. Martin's Press. 1999

ZARTMAN, I. William. Negotiation analysis perspective in international economic negotiation In: International Economic Negotiation: Models versus Reality, edited by Victor Kremenyuk e Gunnar Sjöstedt. Edward Elgar Publishing, 2000.