

TEMAS DE INTEGRAÇÃO

2º Semestre de 2002 · n.º 14

A Globalização, a OMC e o *Millenium Round*



ALMEDINA

Temas de Integração

Publicação Semestral

Directores:

Manuel Porto e Francisco Amaral

Conselho Científico:

J. Xavier de Basto, P. Borba Casella, P. Pitta e Cunha, Renato Flóres,
R. Moura Ramos e Werter Faria

Secretário da Redacção:

J. Santos Quelhas

Editor:

LIVRARIA ALMEDINA – COIMBRA | www.almedina.net

Distribuidores:

LIVRARIA ALMEDINA
ARCO DE ALMEDINA, 15
TELEF. 239 851900
FAX 239 851901
3004-509 COIMBRA – PORTUGAL | livraria@almedina.net

LIVRARIA ALMEDINA
ARRÁBIDA SHOPPING, LOJA 158
PRACETA HENRIQUE MOREIRA
AFURADA
4400-475 V. N. GAIA – PORTUGAL | arrabida@almedina.net

LIVRARIA ALMEDINA – PORTO
R. DE CEUTA, 79
TELEF. 22 2059773
FAX 22 2039497
4050-191 PORTO – PORTUGAL | porto@almedina.net

EDIÇÕES GLOBO, LDA.
R. S. FILIPE NERY, 37-A (AO RATO)
TELEF. 21 3857619
FAX 21 3844661
1250-225 LISBOA – PORTUGAL | globo@almedina.net

LIVRARIA ALMEDINA
ATRIUM SALDANHA
LOJAS 71 A 74
PRAÇA DUQUE DE SALDANHA, 1
TELEF. 213712690
1050-094 LISBOA | atrium@almedina.net

LIVRARIA ALMEDINA – BRAGA
CAMPUS DE GUALTAR,
UNIVERSIDADE DO MINHO,
4700-320 BRAGA
TELEF. 253678822 | braga@almedina.net

Janeiro 2003

Execução Gráfica:

G.C. – GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.
Email: producao@graficadecoimbra.pt

Depósito Legal n.º 14030/99

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

TEMAS DE INTEGRAÇÃO

**A GLOBALIZAÇÃO,
A OMC E O *MILLENIUM ROUND***



ÍNDICE

Nota de Abertura	
por <i>Manuel Porto</i>	5
Retomar a Marcha: Enfrentar a Globalização	
por <i>Adriano Moreira</i>	7
Integração Regional, Multilateralismo e Globalização	
por <i>Luís Pedro Cunha</i>	13
Globalização, Constituição e Tributos	
por <i>Ives Gandra da Silva Martins</i>	35
A Globalização e os Valores Culturais	
por <i>Cláudio Lembo</i>	49
A Repercussão da Globalização na Educação Superior e na Formação de Recursos Humanos	
por <i>Arthur Roquete de Macedo</i>	67
Organização Mundial do Comércio:	
o Novo Ciclo de Negociações Multilaterais	
por <i>Maria Teresa da Piedade Moreira</i>	87
A Agricultura e a Globalização	
por <i>Arlindo Cunha</i>	119
A Globalização, a OMC e o Comércio Electrónico	
por <i>Alexandre Dias Pereira</i>	131



NOTA DE ABERTURA

O processo de globalização tem vindo a suscitar justificadamente um enorme interesse.

Não se trata de um processo novo, tal como foi recordado recentemente no título do livro de um autor francês, Charles Vindt: *A Globalização: de Vasco da Gama a Bill Gates*¹. Na primeira metade do século XX assistiu-se aliás a um retrocesso na abertura das economias, entre o início da I Guerra Mundial e o final dos anos 40. Só desde então tem vindo a verificar-se uma abertura progressiva, voltando-se aos níveis de abertura do início do século².

Justificando-se de qualquer forma uma reflexão aprofundada, nos nossos dias há que ter em conta contornos antes não existentes, em especial os que resultam dos progressos verificados nas técnicas de comunicação e de informação: com implicações que vão da aproximação cultural à rapidez, mesmo instantaneidade, dos movimentos financeiros.

Trata-se de implicações, a par de outras, sobre as quais se debruçou o Seminário de Verão de 2002 do Curso de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: através das comunicações apresentadas e dos diálogos travados no final de cada sessão.

O número monográfico de *Temas de Integração* que agora vem a lume pôde beneficiar dos textos de algumas destas comunicações, cujo conhecimento era grande pena que ficasse confinado à meia centena de pessoas que pôde participar no Seminário. Com a sua publicação é muito alargado o benefício que podem proporcionar.

Além do relevo e da diversidade dos tópicos tratados, beneficia-se em particular da circunstância de se tratar de textos de prestígia-

¹ Edição portuguesa de *Temas e Debates*, Lisboa, 1999

² Com a referência recente a esta evolução ver por exemplo a nossa *Economia. Um Texto Introdutório*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 392-6.

dos autores brasileiros e portugueses, com reflexão própria a seu propósito. Fica pois a conhecer-se o modo como são encarados de um lado e do outro do Atlântico, em países que têm uma história e uma cultura em boa medida comuns mas onde há naturalmente interesses e sensibilidades específicos.

Sem se desconhecem os riscos da abertura das economias, há que reconhecer a sua inevitabilidade; mais do que isso, as oportunidades novas que são abertas. Não pode deixar de entrar-se num mundo de enorme exigência, que exige um reforço imediato das nossas capacidades. Mas só assim se evitam ou minimizam os custos e podem aproveitar-se as oportunidades proporcionadas pela globalização.

Para além do domínio económico, no domínio cultural os países de língua portuguesa têm uma oportunidade de que muitos outros não dispõem, com o aprofundamento da nossa presença nos quatro continentes onde é falada como língua oficial.

Ainda há poucos dias Mário Vargas Llosa chamou a atenção em Lisboa, com palavras especialmente expressivas³, para os perigos de uma estratégia 'proteccionista' de defesa de identidades culturais 'nacionais'. Uma cultura que se fecha empobrece-se e definha. Pelo contrário, só terá a ganhar, enriquecendo-se, com o contacto com outras culturas, nos vários continentes com os quais se estreitem os contactos.

Assim sempre aconteceu e deverá continuar a acontecer, de um modo muito particular com a cultura dos países de língua portuguesa.

Manuel Porto

³ Na Fundação Calouste Gulbenkian, no dia 16 de Outubro, na Conferência Internacional *Globalização – Ciência, Cultura e Religiões* (comunicação com o título *La Cultura y el Nuevo Orden Internacional*).

RETOMAR A MARCHA: ENFRENTAR A GLOBALIZAÇÃO

por *Adriano Moreira**

A temática deste encontro confirma que é crescente a percepção de que as gerações vivas nesta entrada do terceiro milénio estão desafiadas no sentido de organizarem o mundo a partir de uma perspectiva que aceite acrescentar responsabilidades universais, direitos iguais a um desenvolvimento humano sustentado, solidariedade entre povos ricos e povos pobres, o progresso do internacionalismo sobre o soberanismo.

A transição das perspectivas tem um preço que se traduz em crises económicas, instabilidade dos mercados financeiros, marginalização dos povos mais desfavorecidos.

Os recentes incidentes ocorridos aquando da Conferência de Sevilha, em Junho do ano corrente, os quais envolveram o regresso do soberanismo à fiscalização das fronteiras terrestres da Espanha, são corolário. Trata-se de efeitos colaterais derivados de um acento tónico longamente posto na economia e no sector financeiro, com os factos a demonstrarem que as crises contagiam os países sem distinção de serem grandes ou pequenos, exigindo de cada um sentido de responsabilidade pela estabilidade e qualidade do crescimento mundial, como foi advertido por Michel Camdessus.

O notável Vaclav Havel, na reunião de Setembro de 2000 do FMI e do Banco Mundial em Praga, fez essa advertência nestes termos: "Muitas vezes ouvimos falar da necessidade de reestruturar a economia dos países em desenvolvimento ou pobres e acerca do dever dos países ricos os ajudarem... Mas eu considero isso tão importante que julgo que

* Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior e Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa.

deveríamos também pensar... em reestruturar o completo sistema dos valores que hoje formam a base da nossa civilização". Fala-se para isso em *governança*, para significar que a resposta não é progressivamente desmantelar o Estado, mas antes desenvolver a democracia participativa, assegurar a transparência, a abertura, a avaliação das exigências básicas, combatendo a corrupção, os parceiros imorais, e o nepotismo que afligem a opinião pública mundial.

Não é possível examinar estas contradições entre um proposto modelo observante da governança e o modelo observado em que o passivo aglomerou os descontentes em desafio pelas ruas das grandes capitais, ignorando que a luta pelas hegemonias e pelo poder é inerente ao processo, fazendo confrontar o optimismo dos aderentes à teologia de mercado com o pessimismo das multidões que se consideram como o passivo do processo.

Os centros de investigação, de reflexão, de formação, advertidos por Havel, procuraram introduzir a razoabilidade nos diagnósticos e propostas, na esperança de que a procurada governança obedecesse mais ao legado humanista do que à física do poder. Com humildade, porque de facto o risco parece vigilante de todos os esforços, designadamente os que são desenvolvidos pelo aparelho do ensino.

A entrada no milénio tem como inquietação dominante a convicção, baseada em experiência, de que é mais provável que no horizonte se configure a surpresa do que a confirmação de qualquer previsão adiantada pela orgulhosa prospectiva que se afirmou autónoma por meados do século passado.

Foi por então que Bertrand de Juvenel, seguindo Ossip Flechtinm, deu identidade académica a esta pretensão de antecipar o futuro, quando o governo francês, em 1962, organizou o grupo 1985 para antecipar o que fosse a situação a enfrentar, vinte anos mais tarde.

O imaginativo Louis Pauwels escrevia *Le matin des Magiciens*, como que a antecipar a única previsão que se verificou vinte anos depois, isto é, que os relatórios do Clube de Roma, e das instâncias inspiradas no modelo, tinham débil relação com o mundo entretanto acontecido.

O aparelho do ensino foi obrigado a encarar uma mudança de atitude, porque a sociedade conservadora, para a qual preparava tradicionalmente os seus escolares, alterava as estruturas mais rapidamente do que era possível organizar uma nova definição de conceitos operacionais que habilitassem a lidar com a realidade mutante.

Foram sempre longos os anos durante os quais os jovens são entregues à intervenção desse aparelho educativo, mas a estabilidade

das estruturas sociais dispensava de inquietações maiores quanto à recepção dignificadora dos formandos nas funções que os esperavam e acolhiam.

O tempo acelerado das mudanças fez com que o modelo social vigente na data da entrada nos claustros já não seja reconhecível no tempo das graduações, o que tudo exige a aquisição de uma capacidade de ensinar para a incerteza, a qual escasseia, e define o nobilitante título da licenciatura como uma modesta licença para aprender sozinho.

Muitas das respostas que organizamos, nesta circunstância que nos acontece, são por isso apenas nominativas, talvez correspondentes sobretudo a uma terapia paliativa das inquietações difundidas e difusas, porque os riscos maiores se multiplicam, os desastres humanos se consomem, e a maior guerra de todos os tempos, que é a guerra contra a natureza, vai subindo aos extremos.

É uma notável demonstração de esperança e de firmeza, que se multipliquem as iniciativas que promovem encontros na linha da pretendida racionalização de tantos e desconstruídos processos e movimentos que escapam aos antigos ordenamentos conceptuais, ao mesmo tempo que a revolução dos meios de comunicação leva a amontoar as notícias sempre que escasseia a informação, criando um mundo virtual já que o acesso à realidade ultrapassa os métodos disponíveis.

Parecem eles tornar efectiva a suspeita milenária de que os fantasmas se passeiam pelo mundo, isto porque as imagens e as palavras descontextualizadas e imaginadas se vestem de certezas, e com tal invenção condicionam a percepção do mundo, a opinião pública, e finalmente a decisão.

Atendendo sobretudo às ciências sociais, acontece-lhes que são intervinientes pelo simples facto de publicarem diagnósticos e propostas sem poderem estar seguras de conhecerem todas as variáveis afadigadas na tarefa de conseguirem separar as percepções do mundo virtual da percepção do mundo das realidades, ambos interdependentes, surpreendidas elas frequentemente com os efeitos colaterais que escaparam a toda a análise e prospectiva. O antigo complexo de Savonarola, que ainda no século passado afligia os governos autoritários de todas as tendências, lembrados do temor semeado pelos sermões do frade sobre os futuros, parece agora substituído por uma atitude de suplica dos poderes, sófregos de receberem dos inquiridos de opinião, das estatísticas anunciadoras de tendências duras, dos anúncios iluminados das autoridades de qualquer modo consagradas, o bill de indemnidade para as emergências que excedem os anunciados propósitos

eleitorais, os programas partidários, as plataformas das coligações, e as previsões que condicionam as intervenções.

As expectativas que orientam essas súplicas dirigem-se a uma dispersa rede de oráculos, que também por vezes excedem a disciplina das instituições que ganham forma e princípios na árdua tarefa milenária de investigar, de propor reformas, de aclarar as escalas de valores, de alargar a compreensão das coisas e dos homens, de consolidar a integração das comunidades, de conseguir o relacionamento das diferenças, a revisão do erro, a decisão de recomeçar porque a desistência é a única fraqueza irremediável.

Por isso é uma sólida demonstração de vitalidade o facto de as universidades, perante uma tal anarquia madura do mundo globalizado, estarem a derrubar os muros da insularidade que lhes tinham limitado a relação recíproca para além das fronteiras geográficas estaduais, a tecer uma rede nos espaços a que pertencemos, a procurarem articular as diferentes áreas culturais que finalmente chegaram ao diálogo mundial com voz própria, a rever, no tempo social demorado que a natureza das coisas implica, o instrumental metodológico que lhe consinta ajudar a racionalizar a mudança que disparou em tempo social acelerado.

Como que de novo emergem atitudes adormecidas, mas não esquecidas, dos tempos em que a reorganização do espaço territorial e humano, que ficou desamparado pela queda do império romano, encontrou em centros monásticos a invenção das novas propostas, desígnios, e reconstrução; não portanto a versão de alheamento do mundo, que também serve de exemplo para diferentes propósitos, mas o modelo da *Peregrinatio pro amore Dei* que dinamiza a flexibilidade das trocas de experiências, da comparação de métodos, da avaliação plural das perspectivas.

É sobretudo no aprofundar do conhecimento das novas perplexidades, no seriar dos desafios com visibilidade, no propósito de que essa identificação do objecto se projecte na definição do método apropriado, que estes encontros peregrinos se encontram justificados pelos resultados.

Naquilo que toca à nossa circunstância mais próxima, o país e a Europa, e depois o mundo, talvez tenhamos contribuído modestamente para compreender que o Estado-Nação não está em crise, mas que é evidente a crise do Estado-soberano, que esta crise não atinge todos os Estados por igual, e que a soberania de serviço, a atitude cooperativa, é uma proposta sem alternativa no mundo globalizado, salva a alternativa da desistência a caminho da categoria de Estado exíguo, de *pre-tending state*, da alienação em poderes exógenos.

Tenho por aceitável a conclusão de que a independência portuguesa soberana, datada para cada conjuntura, sempre exigiu um apoio externo: a Santa Sé da fundação do Reino, a aliança inglesa da crise da passagem da primeira para a segunda dinastia, o equilíbrio europeu da Europa dos Estados, a adesão à Europa do fim dos impérios da frente marítima.

E também que a igual dignidade na comunidade internacional se garante pelo exercício de uma *soberania de serviço* que legitima a preservação da identidade e fundamenta a decisão de não aceitar que a inevitável hierarquia das potências se encaminhe para a formação de directórios, os quais historicamente sempre foram causa da quebra da paz e da guerra civil em que mais de uma vez se destroçaram os povos europeus.

Os grandes espaços, organizados politicamente olhando com criatividade para o futuro, e não com submissão a modelos do passado histórico, são o patamar intermédio da construção de uma governança do globalismo. Esta não se confunde com a teologia de mercado que percebe a humanidade como um aglomerado heterogéneo de consumidores, que organiza no G-7+1 o seu Conselho de Segurança informal dos mais ricos, e que se recusa a assumir o passivo que alarga a geografia da fome do século passado aos novos pobres que emergem a norte do Equador.

Preparados para reformular o ensino do exercício da cidadania, em que insiste a UNESCO, para um mundo *finalmente cosmopolita* porque todas as áreas culturais falam, pela primeira vez na história da humanidade, com voz própria, e também para a mudança das sociedades nacionais que as imigrações, por regra descontroladas, a transparências das fronteiras, o amoralismo do mercado de trabalho, estão igualmente a fazer evolucionar para *sociedades cosmopolitas*, ressuscitando modelos anteriores à *primavera dos povos* europeus, com frequente ultrapassagem da capacidade reconhecida de intervenção, de assimilação, ou de ordenamento da convivência tolerante e cooperativa das várias comunidades parcelares em crescimento.

O que tudo certamente exige que se harmonize o conflito secular entre o legado humanista europeu e o seu legado maquiavélico, o primeiro inspirador das utopias filiadas no Santo Thomas Morus, desde o começo do milénio declarado patrono de governantes e parlamentares, o segundo apoiado na convicção de que não há substituto para o poder, o qual teve a adesão programada de homens tão diferentes como Napoleão e Hitler.

Talvez uma exigência mais uma vez ameaçada de adiamento pelo pessimismo que invade a Europa a respeito do seu próprio modelo cultural, da sua escala de valores, da sociedade civil a evidenciar a quebra de referências.

Em todo o caso em visível debilidade que devemos encarar como conjuntural, porque a resposta humanista ao globalismo, naquilo que este demonstra de alienante, tem como alicerce a primeira Declaração de Direitos de vocação mundial que foi a de Filadélfia, de origem ocidental, a da Revolução Francesa, ocidental também, a das Nações Unidas, igualmente de facto ocidental, quer dizer todas europeias de raiz, porque naquela data a presença e intervenção das restantes áreas culturais era incipiente.

Esta última circunstância foi ultrapassada, o que certamente implica que as declarações sejam mais entendidas como propostas do que como referências para a moldagem da cera mole que a hegemonia ocidental durante séculos pretendeu que era a natureza dos povos colonizados.

Mas a proposta é sólida, a execução teve debilidades, o novo arranque parte de maior e dolorosa experiência, de qualquer modo apoiada naquele eixo da roda: a roda da mudança que anda por todos os acidentes, e que o eixo acompanha, mas não anda.

Permitam que recorde, para consolidar esta perspectiva, alguma lição que recebi ao entrar na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, algumas dezenas de anos passados.

Um dos professores que ultrapassava nessa data o ilhamento das universidades portuguesas era Cabral de Moncada, cujos textos nos iniciaram na Filosofia do Direito e na doutrina do Estado. Recordo que dele nos veio, entre mais contribuições, o interesse pela obra de Goethe, um dos maiores europeus de todos os tempos.

A encimar um dos capítulos de uma das obras que fez traduzir para português, o manual de Radbruck, estava esta referência que cito de memória, e andou escrita nos tampos das carteiras da sala *do comboio* do edifício da Faculdade, no Campo de Santana em Lisboa: soubera eu o caminho do Senhor/a casa branca onde a verdade mora/meu Deus, como iria estrada fora/para nela morar sempre com fervor/. A longa caminhada em que se inscreve esta pausa de meditação que nos reúne, faz-nos reconhecer que a nossa circunstância é mais de dúvidas sobre os resultados da busca, do que de certezas de ir no bom caminho da morada. A inspiração do mestre é que, retemperados pela pausa, e relidas as coordenadas, retomemos a marcha.

INTEGRAÇÃO REGIONAL, MULTILATERALISMO E GLOBALIZAÇÃO¹

por Luís Pedro Cunha*

O tema que procurarei desenvolver é o de saber se, perante a globalização, o regionalismo e o sistema comercial multilateral cumprem funções similares ou divergentes. Ou então, procurando apreciar esta matéria partindo de um outro prisma, poderemos colocar a questão da seguinte forma. Se partirmos do pressuposto de que a vocação do sistema comercial multilateral é a de regular o processo da globalização – com particular destaque para os seus aspectos comerciais –, teremos então que nos interrogar sobre a capacidade do regionalismo se afirmar como elemento de perturbação do multilateralismo, porque será factor de desagregação da economia mundial e porque reduzirá o sistema comercial multilateral a uma instância de regulação das relações comerciais entre alguns, poucos, espaços de integração regional.

A matéria exige o esclarecimento de alguns conceitos prévios.

Em linhas muito gerais, o conceito da globalização traduz as crescentes interdependências das economias, sentidas no plano mundial. A globalização é visível em três dimensões, ou seja, nas esferas produtiva e comercial, financeira (de internacionalização e integração global dos mercados financeiros) e dos investimentos directos externos. É predominantemente conduzida por forças microeconómicas (entram aqui as estratégias das empresas, os comportamentos dos consumidores, de

¹ Uma versão deste trabalho com desenvolvimentos adicionais pode encontrar-se em CUNHA, Luís Pedro, 2002, "A Integração Regional e o Sistema Comercial Multilateral face à Globalização; Convergência ou Rivalidade?", in *Globalização e Direito*, Stvdia Ivridica, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Coimbra Editora.

* Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, regente ao Curso de Estudos Europeus.

inovadores e investidores e ainda – com grande relevância – a influência das novas tecnologias, em particular as da informação e telecomunicações), mas foi sendo promovida e reforçada por políticas orientadas para o mercado desenvolvidas desde os anos 80.

As causas da globalização serão várias. Para além daquelas já apontadas, lembre-se: a diminuição dos custos de transporte e de comunicações; os progressos livre-cambistas; a desregulação dos mercados; uma maior liberdade na circulação dos capitais; a integração de regiões como a China e a Europa Central e Oriental na economia mundial, com as respectivas consequências na divisão internacional do trabalho.

Como consequências temos: alterações no padrão das vantagens comparativas; intensificação da concorrência internacional (entre empresas e entre Estados, pensando-se neste caso na disputa pelo capital e pelo conhecimento técnico); percepção de uma crescente interdependência entre economias; redução de autonomia, em cada Estado, na condução da política económica (note-se que algumas destas causas e consequências relacionam-se, directa ou indirectamente, com atribuições da OMC, o que só vem acentuar os vínculos existentes entre esta instituição e o fenómeno da globalização).

Pode-se abordar o multilateralismo nas relações comerciais internacionais a, pelo menos, três títulos; no plano institucional, no plano do cumprimento de certos princípios básicos e no plano da apreciação do *padrão* dessas mesmas relações. No plano institucional, identificaremos, sem outros desenvolvimentos, multilateralismo com a Organização Mundial do Comércio (OMC).

No plano do cumprimento de princípios fundamentais, acolheremos o princípio da não discriminação e associaremos a esse princípio outros – o princípio da redução generalizada e progressiva dos impostos alfandegários, o princípio da proibição das restrições quantitativas e o princípio da reciprocidade –, que mais não fazem do que procurar tornar máximos os efeitos liberalizadores da não discriminação, ou da redução da discriminação, nas relações comerciais internacionais².

² O conjunto dos primeiros três princípios tem aplicação privilegiada no domínio do comércio de mercadorias; estes, no seu todo, produzem efeitos depressivos na estrutura e composição da protecção comercial dos Estados ou espaços de integração regional. Não discriminar significa garantir igualdade de tratamento. Proibir a aplicação de contingentes quantitativos (fundamentalmente nas importações) implica reservar o exclusivo da função de protecção comercial para a mera tributação alfandegária, à partida com efeitos menos severos do que os das restrições quantitativas. A redução generalizada e progressiva dos impostos alfandegários obriga a ciclos periódicos de

Como se sabe, o princípio da não discriminação contém duas cláusulas: a cláusula da “nação-mais-favorecida” e a cláusula do “tratamento nacional”. Sabemos que a primeira procura garantir exactamente o contrário do que a sua designação habitual poderia sugerir: a existência de “nações-mais-favorecidas”. Se nos circunscrevermos à sua aplicação mais corrente no âmbito do comércio de mercadorias, a intenção da cláusula é antes a de multilateralizar reduções alfandegárias decididas entre Estados para um dado produto, procurando-se que a mercadoria em causa, independentemente da sua origem, seja tributada à mesma taxa no momento da importação. Procura-se assim evitar a discriminação entre produtos importados, com diversas origens, da responsabilidade do país importador. Já à cláusula do tratamento nacional tem tradicionalmente cabido a função de evitar que regulamentações ou imposições internas produzam *acréscimos* de discriminação entre o *conjunto* das mercadorias importadas e a produção do país importador, para além daquela que, em circunstâncias normais, decorre da tributação alfandegária prevista na pauta aduaneira.

No plano dos resultados que se pretende obter pelas vias institucional e legal, *supra* referidas, e que se hão-de reflectir no *padrão* das relações comerciais internacionais, subscrevemos a tese de WINTERS (1996: 2-5). O autor defende que a aproximação do comportamento de cada país ao multilateralismo (que não define) depende de duas variáveis: *a*) do grau de ausência de discriminação (eventualmente expresso pela proporção de parceiros comerciais que obtêm o mesmo tratamento) e; *b*) da medida em que o sistema comercial desse país permite a aproximação ao livre comércio. Estabelece-se aqui uma relação muito útil entre multilateralismo, não discriminação e a finalidade principal do multilateralismo e da não discriminação: o (tendencial) livre-cambismo. *A contrario sensu*, identificam-se também as principais ameaças ao multilateralismo, independentemente da origem dessas mesmas ameaças; exactamente a de se minar a cooperação multilateral, a de se violar o princípio da não discriminação e a de se regredir no que respeita às condições em que se desenvolvem as trocas internacionais.

Quanto ao conceito de “regionalismo”, ele expressa o número crescente de espaços de integração regional existentes no globo, ocorrido nos últimos anos, e o aprofundamento e alargamento dos já existentes. Não prescindiremos de um elemento clássico destes espaços, que é o de os

negociações comerciais multilaterais e estes sugerem a exigência de reciprocidade (um princípio “instrumental” da OMC).

mesmos envolverem discriminação, face a países terceiros, embora se deva sublinhar que essa *margem de discriminação* varia substancialmente de acordo com a forma de integração regional instituída (desde a zona de comércio preferencial à união económica e monetária, passando pela zona de comércio livre, pela união aduaneira, pelo mercado interno e pelo mercado comum) e ou em função do tipo de integração pretendido³. No plano teórico, poderemos também, sem dificuldades, distinguir regionalismo – enquanto tentativa para promover a integração económica regional por tratado entre as partes interessadas – de regionalização, um processo dirigido pelo mercado que se traduz numa integração entre economias ao nível da produção e numa concentração do comércio externo de cada um desses países nos seus vizinhos próximos. Evidentemente, a constituição formal de espaços de integração regional pode seguir-se a um processo de regionalização ou antes pretender liderá-lo.

Colocam desde já duas possibilidades; as de a integração regional e o multilateralismo se poderem integrar, face à globalização, num de dois tipos de relação; de complementaridade ou de divergência. Existirão por conseguinte linhas comuns e traços de distinção entre o quadro multilateral de regulação do comércio internacional e a emergência de espaços de integração regional. Em linhas muito gerais, em ambos os casos temos liberalização comercial e empenhamento em processos de integração económica internacional. Em ambos os casos os países envolvidos aceitam intervir nos seus sistemas de protecção face ao exterior, ora no seio da OMC e no quadro de exigências multilaterais, ora no âmbito de um acordo de incidência regional e com um número limitado de parceiros.

Se em comum à integração regional e à liberalização comercial multilateral temos o facto de ambos os processos envolverem desmobilização puntal e, eventualmente, não puntal (*à la carte*), face à produção de países terceiros e/ou face a produtores externos, são vários os tópicos que permitem marcar as distâncias entre as duas vias de integração económica internacional, a saber: a) *domínios dos acordos* (de integração regional ou multilaterais); b) *barreiras comerciais abrangidas por esses acordos e tipo de integração promovida*; c) *cumprimento ou violação do princípio da não discriminação*⁴.

³ Existe ainda a possibilidade de haver integração *à la carte*, na expressão de Ruesch S. Va (1996: 46, nota 5).

⁴ Esquecemos um outro tópico fundamental, que se refere ao quadro institucional, processos decisórios e mecanismos de resolução de litígios previstos em sede multilateral e em acordos de integração regional.

No que respeita aos domínios de transacções económicas ou com reflexos nessas transacções, há que lembrar que na OMC ainda se privilegia o comércio de produtos industriais, abordando-se o comércio de serviços de forma lacunosa e parcelar, embora com aperfeiçoamentos constantes desde o termo do *Uruguay Round*. O próprio comércio de produtos agrícolas só no *Uruguay Round* foi objecto de um acordo específico, que, aliás, não mais logrou do que uma diminuição do protecçãoismo vigente neste âmbito, traduzido, em alguns casos, na aplicação *cumulativa* de três tipos de medidas: medidas de apoio interno à produção, medidas de defesa comercial face ao exterior e subsídios às exportações. Para confrontar este espectro de matérias com aquele que pode integrar um acordo de integração regional, bastará percorrer o índice da Parte III do Tratado de Roma, onde se referem as políticas da Comunidade Europeia (livre circulação de mercadorias, agricultura, livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, transportes, regras comuns relativas à concorrência e à fiscalidade, política económica e monetária, política comercial comum, política social, coesão económica e social, ambiente, etc.)⁵ e saber que, ainda nessa Parte III (arts. 94.º e seguintes), se estipula a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum – o que significa, como veremos, lidar com a técnica da chamada “integração profunda” em áreas como aquelas referidas precedentemente.

Depois, mesmo no seu domínio de eleição – o comércio de mercadorias, a que respeitam treze dos quinze acordos *multilaterais* negociados no *Uruguay Round*⁶ –, que supostamente estaria perfeitamente controlado pelos princípios e regras da livre troca, o GATT (*Acordo Geral sobre Impostos Alfandegários e Comércio*) e outros acordos não

⁵ Estamos a referir aquele que é, actualmente, o acordo de integração regional mais ambicioso. Poderíamos ainda destacar o Espaço Económico Europeu, a Área de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), o Acordo de Aproximação Económica Austrália-Nova Zelândia (ANZCERTA ou CER) e – na América Latina – o MERCOSUL.

⁶ Acordos estes que compõem o anexo 1A do *Acordo que institui a OMC*, respeitante exactamente aos *acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias*. Temos depois, nos anexos 1B e 1C, dois outros acordos multilaterais, o *acordo geral sobre o comércio de serviços* e o *acordo sobre os aspectos dos direitos da propriedade intelectual relacionados com o comércio*. Pode consultar-se estes acordos no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º 336 da série L, de 23.12.94.

oferecem, na verdade, nem um acesso livre aos mercados dos países membros da OMC por parte de produtores externos nem sequer, nos termos em que um acesso limitado se possa verificar, segurança e estabilidade nesse acesso. As razões serão várias: desde a previsão de um número muito razoável de derrogações aos princípios fundamentais do GATT⁷ até à possibilidade desses Estados ou espaços de integração regional aplicarem impostos antidumping ou compensadores particularmente gravosos – e a vários títulos –, passando por práticas de comércio administrado (acordos de autolimitação das exportações ou compromissos similares), que só em parte têm sido combatidas no seio da OMC. Em suma, a “garantia” OMC em matéria de acessos a mercados deixa muito a desejar.

Ora, pelo seu lado, os acordos de integração regional oferecem facilidades adicionais de penetração em mercados externos (preferências alfandegárias), por vezes genuíno livre comércio (livre circulação intra-regional de mercadorias) e ainda, embora em casos mais raros, outras condições de previsibilidade e certeza, em matéria de desenvolvimento das trocas comerciais intra-regionais (as partes no acordo podem por exemplo eximir-se da utilização de instrumentos de política comercial retaliatórios nas suas trocas comerciais, v.g. tributação antidumping, ou aceitar reduzir a arbitrariedade da sua aplicação, ou ainda, por exemplo, fixar regras de origem menos restritivas)⁸.

Temos agora que considerar o tipo de integração económica que classicamente é desenvolvido pelo sistema comercial multilateral e distingui-lo daquele que vai caracterizando os mais ambiciosos acordos de integração regional actualmente em vigor. A este propósito, seguiremos um critério que parte da distinção entre três caminhos possíveis, baseados, por ordem de importância crescente, na cláusula da nação-mais-favorecida, na cláusula do tratamento nacional e na chamada “harmonização” ou “aproximação” das legislações. Aproveitaremos o

⁷ Para uma referência breve a essas derrogações ver, por exemplo, CUNHA (1997: 204-206).

⁸ De acordo com HINDLEY e MESSERLIN (1993: 361), um dos objectivos de alguns dos países da EFTA que celebraram com as Comunidades Europeias o Tratado do Espaço Económico Europeu foi exactamente o de assim se furtarem a acções comunitárias em matéria de tributação antidumping. Também no âmbito do CER se prevê a eliminação do recurso a processos antidumping. Lembre-se ainda a possibilidade de se fixar, em acordo de integração regional, cúmulos de origens (isto é, facilidades na “aquisição” da origem) para efeitos de obtenção de tratamento pautal preferencial.

enjo para ir dando conta de alguma evolução que se tem dado, neste domínio, no seio do multilateralismo, deixando para depois o confronto com as actuais possibilidades da integração regional.

Se nos cingirmos ao comércio de mercadorias, recordaremos o que já dissemos sobre o princípio da não discriminação. Neste domínio, a cláusula fundamental é a da nação-mais-favorecida, que é aquela que, para cada mercadoria, garante o acesso da produção externa aos vários mercados em condições de indiferenciação (face à origem do produto importado). Em matéria de comércio de produtos, a cláusula do tratamento nacional perfila-se tradicionalmente como cláusula de efeitos complementares, de apoio à cláusula da nação-mais-favorecida.

Duas circunstâncias tendem a inverter o peso relativo das duas cláusulas e traduzem um aprofundamento da integração económica internacional. Em primeiro lugar – e ainda no domínio do comércio de bens materiais – o decréscimo geral da tributação alfandegária ordinária (isto é, daquela prevista nas pautas aduaneiras, esquecendo técnicas de reforço de protecção), torna mais relevante a garantia do tratamento nacional. O decréscimo de capacidade dos impostos alfandegários para regularem a pressão da concorrência externa sobre a produção interna torna mais sensíveis eventuais efeitos de protecção ou promoção dessa produção interna, produzidos a jusante do momento da importação (ou seja, a jusante da aplicação da medidas pautais – logo de incidência fronteiriça – condicionantes do acesso ao mercado) por legislação ou regulamentações internas (estas leis e regulamentações poderão caber num de dois tipos; de regulação *directa* ou *indirecta*, esta última efectuada mediante a produção de efeitos nos preços dos produtos, através de impostos, taxas ou subsídios internos. Para este caso, pense-se, por exemplo, num subsídio que, ao estimular, mesmo que indirectamente, a produção interna, faz decrescer a quota desse mercado que antes cabia à produção externa).

A este propósito, convém lembrar dois acordos celebrados no *Uruguay Round*; o acordo sobre obstáculos técnicos ao comércio e o acordo sobre medidas sanitárias e fitosanitárias. Em ambos os casos estamos perante matérias tradicionalmente objecto de regulamentações internas dos Estados e em ambos os acordos se procura que, por força da cláusula do tratamento nacional, a regulamentação produzida por cada um dos Estados para o seu território incida também sobre os bens importados⁹.

⁹ Cfr. o n.º 3 do art. 2.º do acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitosanitárias (consagra o princípio da não discriminação) e o n.º 2.1 do art. 2.º do acordo sobre os obstáculos técnicos ao comércio.

Outro caso pode relacionar-se com a introdução de matérias qualitativamente inovadoras em agendas de negociações comerciais. Tradicionalmente, o sistema comercial multilateral dedica-se ao comércio de produtos e às condições de entrada de produtos de um país no mercado de outro. Temos agora negociações comerciais que incidem cada vez mais sobre as condições com que se defrontam não os produtos mas antes os produtores em mercados externos. O que se procurará agora, com a aplicação da cláusula do tratamento nacional, é obter, em cada Estado ou espaço de integração regional, igualdade de tratamento entre as condições com que contam os produtores desse Estado ou espaço de integração regional e produtores terceiros; em linhas muito gerais, o que se pretende é, em cada Estado ou espaço de integração regional, igualdade nas condições de afectação dos factores de produção trabalho, capital e capacidade tecnológica à produção, independentemente da origem do produtor. Isto significa a garantia de igualdade de tratamento¹⁰, em matéria das inumeráveis leis e outras regulamentações aplicáveis aos vários sectores da actividade produtiva.

Temos então o sistema comercial multilateral já não a intervir apenas nos clássicos mercados de produtos mas também em mercados de serviços e de factores de produção, já não a cuidar somente de trocas internacionais de mercadorias mas também de fluxos transfronteiriços de trabalho e capital. A título exemplificativo, referiremos a este propósito três domínios, objecto no *Uruguay Round* de três acordos multilaterais: comércio de serviços; aspectos da protecção da propriedade intelectual e aspectos do investimento externo relacionados com o comércio internacional. Note-se que o comércio internacional de serviços pode envolver a mobilidade internacional do factor de produção trabalho (uma das modalidades de comércio de serviços abrangidas pelo GATS (*Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços*) corresponde à prestação de serviços efectuada através da presença de pessoas singulares de um membro da OMC no território de qualquer outro membro da mesma organização¹¹) e mesmo do capital; nestes outros casos, a transacção internacional de serviços obriga o prestador a adquirir uma qualquer forma de presença comercial no país destinatário desses serviços¹² – o que estabelece uma ligação com as matérias do investi-

¹⁰ Estamos a supor a garantia total de “tratamento nacional”, o que não tem que ser sempre o caso.

¹¹ Al. d) do n.º 2 do art 1.º do GATS.

¹² Al. c) do n.º 2 do art 1.º do GATS.

mento. Matérias relacionadas com o investimento externo incidem sobre questões de deslocação de capital de um Estado ou espaço de integração regional para outro e as condições da sua aplicação em mercados terceiros (pense-se na obrigatoriedade de proceder a aquisições ou utilizações de produtos de origem local ou na previsão de constrangimentos à importação de bens, permitida a um dado investidor externo apenas, por hipótese, numa determinada proporção das suas exportações de produção doméstica). A defesa da propriedade intelectual interessa na medida em que assim se protegem investimentos em capital humano e em capacidade tecnológica realizados, em regra, em países desenvolvidos, procurando evitar-se a sua livre apropriação por parte de países terceiros (v.g. programas informáticos, desenhos e modelos industriais, configurações de circuitos integrados, etc.)¹³.

Assim, a cláusula do tratamento nacional ganha uma nova dimensão e outra relevância. Agora, privilegiam-se os seus efeitos sobre os produtores; a partir do momento em que produtores externos têm acesso a um dado mercado (supostamente em condições indiferenciadas), a aplicação desta cláusula garante o equivalente ao "livre comércio" de mercadorias nesse mercado (daí o facto de adquirir óbvia sensibilidade...). Altera-se também a distinção entre discriminação entre produtores externos, por um lado, e discriminação entre produtores terceiros e produtores domésticos, por outro lado, distinção esta que, como vimos, serve geralmente para traçar a fronteira entre os propósitos da cláusula da "nação-mais-favorecida" e os propósitos da cláusula do tratamento nacional. Agora o cumprimento dos objectivos da primeira obtém-se designadamente com a aplicação da segunda (admitindo de novo condições de acesso indiferenciadas para produtores externos, a intenção de evitar a discriminação entre esses produtores consegue-se aplicando a todos eles as medidas que se destinam aos produtores internos).

Recordemos que estas duas cláusulas compõem o princípio da não discriminação. Por conseguinte, porque combatem práticas discriminativas, serão muito úteis para abrir mercados internos à produção e a produtores externos. Não terão, no entanto, capacidade ilimitada para impulsionar a integração económica internacional. Antes corres-

¹³ Encontramos consagrada a cláusula do tratamento nacional no art. 17.º do GATS, no art. 2.º do acordo sobre as medidas de investimento relacionadas com o comércio e no art. 3.º do acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio.

ponderão a uma via de “integração fraca” ou “superficial” (*shallow integration*), obtida “pela negativa”, que assenta na proibição de formas possíveis de discriminação mas que deixa aos Estados, em larga medida, a liberdade de adoptarem as medidas que bem entendam, desde que o façam no respeito por certas regras assumidas multilateralmente (a da não discriminação será, justamente, a primeira delas). A esta forma de integração contrapõe-se uma outra, habitualmente designada “integração profunda” (*deep integration*), que, supondo o abandono mútuo de práticas discriminativas, vai mais longe, entrando na “harmonização” de políticas que, mais ou menos directamente, têm impacto no comércio internacional. Para que essas políticas – ou as medidas adoptadas no seu seio (v.g. normas do direito da concorrência, ou normas sociais ou ambientais) – produzam efeitos no comércio internacional, basta que as mesmas se repercutam, directa ou indirectamente, nos preços ou nos custos de produção dos bens transaccionáveis internacionalmente. São esses efeitos, de distorção das trocas internacionais, que podem ser combatidos através de processos de harmonização de legislações, de convergência entre legislações nacionais (ou regionais) – ou, no mínimo, através de processos de reconhecimento mútuo da equivalência entre disposições nacionais ou regionais com reflexos nas transacções internacionais.

Duas últimas notas, em relação a este ponto: se aceitarmos que a cláusula do tratamento nacional substitui a cláusula da nação-mais-favorecida enquanto cláusula fundamental de regulação das condições de um acesso efectivo (ou concorrencial) a mercados terceiros, quando tratamos de produtores e não de produtos, teremos que admitir que, na sequência da garantia do tratamento nacional, far-se-ão sentir pressões crescentes no sentido de uma harmonização internacional das leis e regulamentações internas. Procurar-se-á então diminuir as diferenças existentes entre países, para impedir que disposições legais ou regulamentares, pela sua variabilidade e exigência (eventualmente excessiva), acabem por se reflectir ilegitimamente no comércio internacional. Aliás, nos acordos do *Uruguay Round* sobre obstáculos técnicos ao comércio e sobre medidas sanitárias e fitosanitárias, que mencionámos a propósito da cláusula do tratamento nacional, é evidente a intenção de articular essa garantia com esforços de “harmonização” de legislações e/ou regulamentações¹⁴. Se, como dissemos, a cláusula do trata-

¹⁴ Tanto num caso como no outro procura-se a anuência a normas, directrizes e/ou recomendações internacionais (definidos por ou em organizações internacionais);

mento nacional garante, num dado Estado ou espaço de integração regional, igualdade nas condições de afectação dos factores de produção à produção, independentemente da origem do produtor, pretender-se-á, em momento posterior ao da garantia do tratamento nacional, a “aproximação das legislações”, que conduz a um relativo nivelamento das condições de utilização dos recursos produtivos, *entre* vários Estados e/ou espaços de integração regional. Estes processos de convergência de legislações e regulamentações envolvem exigência adicional, face ao tipo de integração que nos habituámos a associar ao sistema comercial multilateral. No seio do multilateralismo, o combate às barreiras comerciais fez-se tradicionalmente procurando *eliminar* disposições legais ou regulamentares discriminativas. Parte-se agora para a *adopção* de normas comuns ou pelo menos com características comuns com incidência nas relações comerciais e económicas internacionais, isto é, entra-se nos domínios da “integração profunda”.

À partida, essa convergência de legislações e regulamentações poderá conseguir-se tanto no seio de uma organização multilateral como em âmbito regional. No plano dos resultados obtidos, é no entanto indiscutível que os acordos de integração regional mais relevantes, mormente aqueles celebrados no espaço europeu, ultrapassam largamente as possibilidades actuais do multilateralismo.

No caso das Comunidades Europeias, o Acto Único Europeu e a realização do mercado interno único vieram permitir a eliminação de um grande número de barreiras não pautais de incidência interna, em particular obstáculos técnicos. Foram adoptadas medidas para sectores como a concorrência, compras públicas, telecomunicações e propriedade intelectual, serviços financeiros e controlo dos capitais, direito das sociedades e transportes. Mais tarde, a criação do Espaço Económico Europeu, resultado de um acordo entre as Comunidades e países então membros da EFTA, implicou que cerca de 80% da legislação comunitária respeitante ao mercado interno único se viesse a aplicar a todos os países membros desse Espaço, v.g. nos domínios do direito da concorrência, do direito do estabelecimento e da livre circulação de mercadorias, trabalhadores e capitais, da harmonização de legislação e regulamentações que afectam as empresas, da protecção ao consumidor, do

cfr. o n.º 2.6 do art. 2.º do acordo sobre obstáculos técnicos ao comércio e o art. 3.º do acordo sobre medidas sanitárias e fitosanitárias. No acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio impõe-se mesmo alguma harmonização, por exemplo no que respeita a períodos mínimos de protecção à propriedade intelectual.

ambiente, da política social, da investigação e desenvolvimento, etc. Actualmente, são os países da Europa Central associados à União Europeia que desenvolvem esforços de adequação da sua legislação à legislação comunitária, em domínios similares¹⁵.

Falta abordar o terceiro tópico de distinção, o que nos obriga a regressar ao princípio da não discriminação, desta vez não para medir níveis ou aprofundamentos de integração económica internacional, mas antes para apreciar os efeitos perturbadores do regionalismo na economia mundial. Os espaços de integração regional podem violar o princípio da não discriminação em pelo menos dois planos. No plano da sua constituição – estamos a pensar nos efeitos estáticos da integração regional – e no plano do desenvolvimento de uma política comercial comum – entrando agora em aspectos dinâmicos do regionalismo. A formação de um espaço de integração regional conduz, entre os Estados envolvidos, ao estabelecimento de zonas de comércio preferencial ou até de comércio livre, com óbvia exclusão do “resto do mundo”. Se estivermos perante uma união aduaneira, o desenvolvimento de uma política comercial comum que resulte numa estrutura de relações preferenciais diferenciadas com Estados terceiros, provoca acréscimos de discriminação (positiva) entre vários grupos de países terceiros. Em ambos os casos há que temer a produção de efeitos de desvio de comércio e de desvio de investimento, o que traduz recuos na eficiência produtiva obtida à escala internacional.

Neste particular, a capacidade de um espaço de integração regional desenvolver uma política comercial dirigida a países terceiros e baseada na garantia de condições diferenciadas de penetração no seu mercado interno, pode ser motivo de preocupação, nomeadamente se a dimensão desse mercado interno (regional) facilitar a constituição de uma rede de relações ou acordos preferenciais (eles próprios, em maior ou menor medida, indutores de integração “regional”). Estamos-nos a referir à questão dos “hub-and-spoke agreements”, acordos bilaterais ou plurilaterais que ligam, cada um deles, o (mesmo) espaço de integração regional (o centro) a um ou vários Estados terceiros (a periferia), em condições específicas, e que incidem sobre vários domínios das relações económicas internacionais (no caso comunitário, o espectro dos acordos preferenciais cobre um leque de matérias que vai, conforme os casos, do simples estabelecimento de laços comerciais preferenciais para produtos industriais até, para países associados, à aproxi-

¹⁵ Também no âmbito do CER se instituam regras comuns de concorrência.

mação de legislações ou adoção de normas comuns atinentes à constituição de um mercado interno único – e alargado – na Europa).

Pode notar-se a posição extremamente confortável do país do centro, que não só obtém os ganhos de comércio devidos pelo estabelecimento de relações preferenciais com cada um dos vários países integrados neste sistema radial, como pode mesmo “administrar” essas relações bilateral ou regionalmente. Deste modo, intervindo restritivamente em fluxos de comércio externo “sensíveis”, limita os custos de ajustamento da liberalização comercial. Os países que correspondem aos raios do sistema não partilharão benefícios da mesma ordem. Estes, por um lado, contam com relações preferenciais, quicá de livre-comércio, com o país do centro (retirando daí os consequentes ganhos de comércio, que aliás, resultarão limitados se o país do centro, como vimos, pretender condicionar os seus custos de ajustamento). Mas, por outro lado, defrontar-se-ão com um emaranhado de relações comerciais discriminativas (restritivas) com os restantes países do sistema (tendo-se como referência as condições de acesso ao mercado que cada um destes países da “periferia” proporciona ao país do “centro” do sistema).

Em síntese, o desenvolvimento de “redes” de acordos preferenciais (bilaterais ou plurilaterais) apresenta dois problemas gerais: *a)* implica práticas preferenciais ou discriminatórias, o que não é novidade, face ao que caracteriza a essência da integração regional; *b)* implica discriminação diferenciada (condições diferentes para países diferentes), o que faz acrescer a gravidade da discriminação. Para mais, apresentam outros problemas, expressão da inconveniência da sua disseminação e sobreposição: dificuldades de gestão dos diversos acordos (v.g divergências entre estádios de reduções alfandegárias programadas em distintos acordos); inconsistências entre os vários mecanismos de consultas e resolução de litígios em vigor; conflitos entre regras de origem. De tudo isto resultam maiores dificuldades em garantir, através do comércio internacional, ganhos equitativos para os diversos países intervenientes.

*

* *

No início, afirmámos que as atribuições da OMC permitem concluir que esta organização internacional tem vocação para regular os aspectos comerciais da globalização. Pretendemos agora discutir a

ideia comum de que o sistema comercial multilateral é um simples instrumento da globalização. Afastamos assim duas possibilidades: a) a de que o sistema comercial multilateral não mais pretende – ou mais não pode pretender – do que facilitar (irreflectidamente) a globalização, e; b) a de que entre globalização e sistema comercial multilateral só podem estabelecer-se laços de reforço mútuo. Antes pelo contrário, entendemos que ao sistema comercial multilateral cabe facilitar mas também regular ou disciplinar os aspectos comerciais da globalização e também que a globalização pode, ao invés de consolidar esse sistema, ameaçá-lo.

Em linhas gerais, a globalização coloca dois grandes problemas ao multilateralismo:

a) no domínio tradicional – comércio de mercadorias – existe atualmente uma maior sensibilidade aos efeitos dos acordos multilaterais. Esta maior sensibilidade deve-se a uma maior abertura das economias ao comércio internacional (as taxas de crescimento do comércio mundial ultrapassam as taxas de crescimento da produção mundial) e ao aumento dos custos de ajustamento dos sectores produtivos ineficientes à concorrência externa. Um acréscimo da concorrência internacional, entre empresas e entre países, é assim factor de pressão sobre o cumprimento de acordos liberalizadores, ao tornar menos suportáveis os princípios e as regras livre-cambistas e os seus efeitos redistributivos;

b) adicionalmente, surgem novos domínios para a regulação comercial internacional e também novos elementos de pressão sobre o sistema comercial multilateral. O combate às barreiras pautais respeitantes ao comércio de mercadorias revela-se-nos, em certa medida, duplamente ultrapassado, tanto no que respeita ao domínio de transacções económicas como ao tipo de barreira comercial envolvidos¹⁶. É necessário entrar em novos domínios das relações comerciais e económicas internacionais e intervir em outros tipos de barreiras comerciais.

No primeiro caso, ficam a descoberto níveis de incerteza e vulnerabilidade crescentes, fruto de uma “incómoda” globalização da produção e do comércio, e as consequentes novas (e velhas) pressões proteccionistas. O segundo caso explica solicitações para a introdução de novas matérias na agenda de negociações internacionais. Num e no outro caso temos factores que são, simultaneamente, causas de

¹⁶ Estamos a pensar – com reservas – no comércio entre países desenvolvidos.

perturbação do multilateralismo e estímulos à integração regional, ou seja, factores que podem debilitar o multilateralismo e explicar *fugas* para o regionalismo (para um regionalismo *defensivo*, que procura resguardar uma dada região do fenómeno da globalização; para um regionalismo *dinâmico*, que procure desenvolver processos de integração entre economias mais ambiciosos do aqueles que a OMC pode promover; para um regionalismo *compulsivo*, que explicaria sucessivas adesões ou associações a espaços de integração regional por parte de Estados terceiros, com a intenção fundamental de assim se lograr um acesso preferencial e/ou seguro a mercados abusivamente protegidos; para um regionalismo concebido como *represália*, que permita responder com *poder de mercado* acrescido a actuações reiteradamente proteccionistas da responsabilidade de países terceiros). Confrontamo-nos ainda com sérias violações ao princípio da não discriminação, ora porque estamos perante a emergência de blocos comerciais, ora porque assistimos a surtos de reacções qualificadamente proteccionistas (de tipo *não pautal* e *retaliatório*, *não consolidado* – a lista dos produtos com importação restrita e o nível das restrições podem variar com relativa facilidade – e *selectivo* – face à origem dos produtos).

Definidos os termos gerais em que a instituição de espaços de integração regional, enquanto função de pressões da globalização, pode comprometer o quadro multilateral de regulação do comércio internacional, deixaremos um apontamento sobre as possibilidades de tornar compatíveis regionalismo e multilateralismo, de firmar entre ambos uma relação de complementaridade, na sua feição comum de “respostas” à globalização¹⁷.

Na literatura económica que se tem debruçado sobre este ponto é relativamente corrente, entre aqueles autores que não afastam liminarmente a possibilidade do regionalismo servir os propósitos do multilateralismo, a proposta de formas de regionalismo “aberto”. A “abertura” desses espaços de integração regional medir-se-ia pela sua natureza menos discriminativa e assentaria, basicamente, em duas possibilidades distintas (embora conciliáveis):

¹⁷ A este propósito, não abordaremos uma matéria fundamental; a da redefinição, no plano jurídico, das condições que os Estados membros da OMC têm que cumprir para constituir espaços de integração regional – e da subsequente fiscalização do cumprimento dessas obrigações. Estamos a pensar nos mecanismos multilaterais de admissibilidade e controlo dos acordos de integração regional, actualmente com expressão jurídica privilegiada nos arts. 24.º do GATT e 5.º do GATS.

a) a de se promover a integração entre economias a partir da harmonização ou coordenação de políticas e práticas nacionais e da realização de investimentos em infraestruturas comuns – esquecendo a via clássica da liberalização comercial regional. Esta resulta na constituição de um “bloco comercial” que tem o inconveniente de produzir efeitos de desvio de comércio, com consequências ao nível do bem-estar mundial. As duas primeiras possibilidades serão, pelo contrário, responsáveis por um aumento de bem-estar e perfeitamente consistentes com o sistema comercial multilateral;

b) a de aceitar processos de liberalização comercial regional, obrigando no entanto o espaço de integração regional ou os Estados membros desse espaço a aplicar condicionalmente o tratamento da “nação-mais-favorecida” a países terceiros (entendendo-se agora por tratamento da “nação-mais-favorecida” aquele que incide nas transações intra-regionais). Estes poderiam contar com reduções nas barreiras comerciais idênticas àquelas negociadas em acordo de integração regional, se assumissem compromissos similares. O pleno aproveitamento desta possibilidade poderia explicar a obrigatoriedade da inclusão de cláusulas de adesão nos acordos de integração regional, que facilitariam a entrada de novos países nesses espaços, desde que estes cumprissem os requisitos indispensáveis¹⁸.

Em relação à primeira possibilidade, gostaria de referir o seguinte: fórmulas de regionalismo “aberto” baseadas no desenvolvimento de políticas de “harmonização” de âmbito regional e outras não evitam a discriminação; antes pelo contrário, de forma similar ao que acontece com preferências alfandegárias, dessas políticas resulta discriminação e vantagens (eventualmente até desvios de comércio e de investimento) para os membros do espaço de integração regional, em detrimento de países terceiros. O que talvez possa haver é, nesse esforço de harmonização, o respeito pelas regras da não discriminação do sistema comercial multilateral, que combatem a discriminação realizada pela via comercial (preferências alfandegárias), mas não a discriminação que resulte da harmonização de políticas e práticas nacionais ou da realização de infraestruturas comuns. Nesse plano, as propostas de regionalismo “aberto” *supra* referidas podem revelar-

¹⁸ Ficaria por saber como desenvolver os processos da aplicação condicional do tratamento da “nação-mais-favorecida” e das negociações para a adesão. Com uma reserva semelhante, SIEBERT (2000: 161).

-se compatíveis com esse sistema (até porque lembram casos de plurilateralismo, no seio da própria OMC).

No que se refere à segunda possibilidade – aceitação de acordos de integração regional, desde que os mesmos estejam abertos à participação de Estados terceiros que o pretendam –, há também algumas observações a fazer.

Note-se que, nestas circunstâncias, os acordos de integração regional (que, nesta hipótese, se prefigurariam fundamentalmente como acordos de comércio livre) podem ser encarados como soluções temporárias, pensadas para dar tempo, proporcionar a experiência e fornecer o ensejo para novos esforços multilaterais. Até por efeito-demonstração, os estados vanguardistas estimularam outras economias a optar, a seu tempo, por novos progressos livre-cambistas não discriminativos. Assim, estes acordos encerrariam, naqueles que seriam os seus propósitos últimos, os factores de erosão da sua capacidade de discriminar.

Devemos contrapor a esta visão idílica, que deixa intocada, quase reforçada, a essência do sistema comercial multilateral, uma outra, de cariz bem distinto. A perspectiva que acabámos de referir peca por, implicitamente, considerar pré-definidos a substância e mesmo o sentido da evolução do multilateralismo. Ora, se esse não for o caso, teremos que concluir que a celebração de acordos de integração regional não só precede (e, eventualmente, estimula) como também pode pretender condicionar as opções com que se hão-de confrontar os intervenientes em ulteriores negociações multilaterais (ou até em subseqüentes iniciativas de âmbito regional).

Nestas circunstâncias, existem duas possibilidades. Ou se aceita um afunilamento do espectro de possibilidades de aperfeiçoamento do sistema comercial multilateral, tanto no que respeita a novas áreas de intervenção como no que se refere ao aprofundamento da aplicação das regras livre-cambistas em domínios já tradicionalmente abrangidos pelo GATT – e isto num momento sensível, quando ganha urgência uma redefinição das atribuições deste sistema –, ou não se aceita. Se se aceita, subalternizam-se os interesses de alguns países, preteridos neste processo de selecção, em favor de outros, acarinhados pelas economias dominantes (não é despidianda, por exemplo, a opção entre incidir acrescidamente nos serviços, na protecção da propriedade intelectual, nos domínios do *fair trade* – ou antes privilegiar o combate ao protecctionismo e à discriminação que continuam a associar-se à agricultura, aos têxteis e vestuário, a outros produtos industriais sensíveis e ainda

às regras de origem¹⁹). Se não se aceita – se, em particular, se procura redefinir as atribuições da OMC em função dos interesses do conjunto dos seus membros, mais e menos desenvolvidos, e não de apenas alguns deles –, corre-se o risco de se estar, indirectamente, a promover o regionalismo numa das suas formas mais perniciosas (*hub-and-spoke systems*): estados ou espaços de integração regional (desenvolvidos), desagradados com a evolução do sistema comercial multilateral, poderiam então, através da reprodução de um dado “padrão” de compromissos em acordos bilaterais ou “plurilaterais”, desenvolver processos de liberalização dos mercados marcadamente selectivos (em termos de “cobertura” de sectores da actividade produtiva e alcance das normas adoptadas). Se este for o caso, a relação entre regionalismo e multilateralismo ganha novos contornos, bem menos sedutores do que aqueles outros, definidos anteriormente. O regionalismo, que antes se nos oferecia como incentivo e complemento do multilateralismo, revela-se agora ameaça e rival do sistema comercial multilateral.

Em jeito de conclusão, gostaríamos de deixar as seguintes observações:

a) no passado, o regionalismo não se revelou uma ameaça para o sistema comercial multilateral. Não obstante, nada nos garante que tal não aconteça no futuro. Em primeiro lugar, porque nada nos garante que as taxas de crescimento do comércio internacional continuem a suplantam as taxas de crescimento da produção mundial, o que tem permitido compatibilizar a “regionalização” do comércio internacional com a manutenção ou o crescimento do peso das trocas extra-regionais, em proporção da *produção* da “região”; em segundo lugar, porque existem traços específicos do chamado *segundo regionalismo* que podem prejudicar gravemente o multilateralismo; 1) o aprofundamento da integração regional, levado a cabo na Europa e na América, que pode vir a explicar um progressivo desinteresse pelo multilateralismo; 2) a pluri-participação em acordos de integração regional, por parte de um Estado ou espaço de integração regional, e, em particular, o desenvolvimento de sistemas de acordos preferenciais de tipo radial²⁰;

¹⁹ Aliás, o melindre das opções a tomar não se prende apenas com a “cobertura” do sistema, mas também com a complexidade e a exigência da regulação das novas áreas.

²⁰ No âmbito do primeiro regionalismo, temos casos destes em África. Para o segundo regionalismo, pode dar-se os exemplos do NAFTA e do APEC (Fórum para a Cooperação Económica Ásia-Pacífico), em ambos os casos integrados pelos EUA, pelo Canadá e pelo México. Evidentemente, também o caso da União Europeia deve

b) o sucesso do multilateralismo – e a sua capacidade para enfrentar a formação de blocos comerciais – depende da sua aptidão para lidar com os desafios da globalização de uma forma vantajosa tanto para países desenvolvidos como para países em desenvolvimento. A introdução de novas matérias na agenda negocial multilateral (v.g. concorrência, compras públicas, comércio electrónico) e o aprofundamento da regulação multilateral em domínios só imperfeitamente tratados no *Uruguay Round* (v.g. propriedade intelectual, serviços) serve os interesses dos primeiros. O reforço das disciplinas multilaterais sobre domínios clássicos ainda muito deficientemente abrangidos por regras livre-cambistas ou pela sua efectiva aplicação (v.g. agricultura, têxteis, aço), o combate a “velhas” barreiras comerciais (“picos” de tributação alfandegária, “escalada” de tributação alfandegária, aplicação abusiva de instrumentos de política comercial retaliatórios) e a articulação em novos moldes de comércio internacional com desenvolvimento económico (por exemplo através da assistência ou cooperação técnicas e da transferência de fluxos de tecnologia de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, ou ainda da afirmação de uma relação entre comércio internacional e dívida pública) interessa aos segundos;

c) assim, a redefinição das fronteiras das atribuições do sistema comercial multilateral interessará tanto a países desenvolvidos como a países em desenvolvimento. Se essa redefinição não se der, fragiliza-se o sistema comercial multilateral e proporciona-se o ensejo para a emergência ou fortalecimento de casos de regionalismo;

d) há também que lembrar, em particular, que o regionalismo agrava o risco da marginalização dos países em desenvolvimento, que podem assistir a um duplo fenómeno: a) à formação de espaços de integração regional em que não participam; b) à evolução do sistema comercial multilateral num sentido estranho aos seus interesses. Para mais, note-se, alguns destes países, em particular os da Ásia Oriental, estão muito dependentes dos mercados mundiais, dependendo assim da evolução do quadro multilateral de regulação do comércio mundial para a obtenção de melhores condições de acesso a mercados de países desenvolvidos. Outros, como os países africanos, concentram-se no mercado europeu mas especializaram-se em produções de baixo valor

ser considerado – e muito atentamente –, devido à elevada concentração regional do comércio externo dos seus Estados-membros e à constituição de uma rede extensa de “hub-and-spoke agreements”. Note-se que os efeitos a considerar incidirão nas trocas comerciais e também nos fluxos de investimento directo externo.

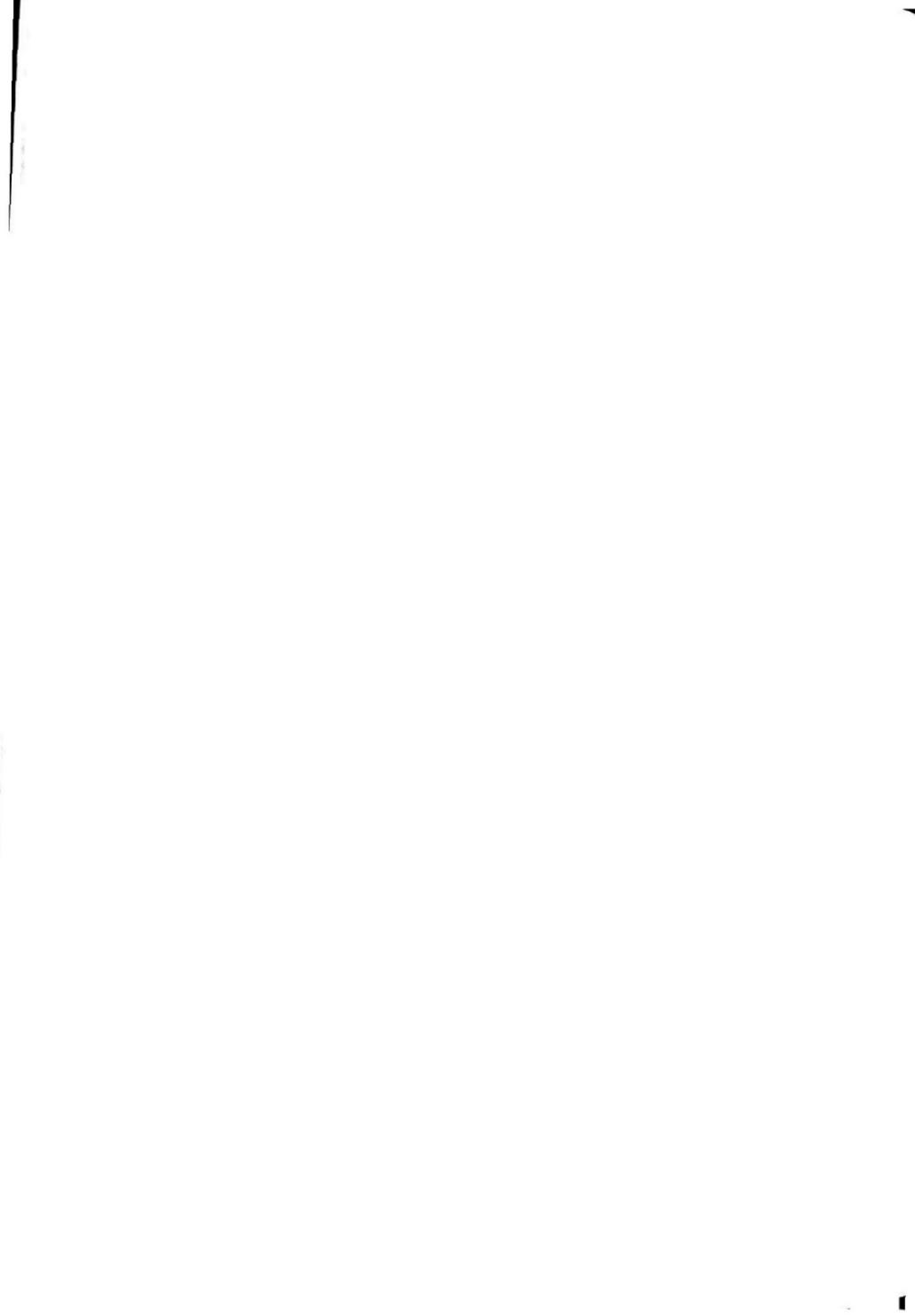
acrescentado. Também estes, para poderem com êxito diversificar as bases das suas exportações, deverão poder contar com um comércio internacional menos regionalizado e mais livre.

Para terminar, recorro a distinção entre regionalização e regionalismo, entre integração regional pela via pura do mercado e integração regional baseada em mecanismos institucionais e políticas públicas, para lembrar o seguinte; a regionalização e a globalização apresentam traços comuns – o que poderá explicar que o regionalismo e o multilateralismo possam também, pelo menos, procurar fornecer, na sua essência, respostas comuns. Em ambos os casos temos processos de integração económica conduzidos pelo mercado e encarados privilegiadamente como fenómenos microeconómicos. Num caso e no outro dão-se alterações nos padrões de produção, comércio e investimento e levantam-se necessariamente questões de repartição do rendimento mundial – e também de tolerância aos custos de ajustamento às crescentes interdependências das economias, sentidas no plano regional ou mundial, e ao aumento da concorrência internacional. Estas questões tanto se colocam entre Estados, de novo ao nível regional ou mundial, como entre classes sociais dentro de cada Estado – e conduzem necessariamente à proposta de mecanismos de compensação que consigam fazer face aos efeitos indesejáveis da regionalização e da globalização. Num caso e no outro será sempre necessário tentar conciliar eficiência produtiva com desenvolvimento económico e social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUNHOSA, Ana Maria, 1999, "Acordos de Integração Regional: um Obstáculo ou um Complemento ao Multilateralismo no Comércio Internacional?", *Notas Económicas*, Outubro, pp. 66-75.
- BALDWIN, Robert E., 1993, "Adapting the GATT to a more regionalized world", in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin's Press, pp. 387-407.
- BHAGWATTI, Jagdish, 1993, "Regionalism and multilateralism: an overview", in Melo, Jaime de; Panagariya, Arvind (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, pp. 22-57.
- BHALLA, A. S.; BHALLA, P., 1997, *Regional Blocs – Building Blocks or Stumbling Blocks*, London, MacMillan.
- BLACKHURST, Richard; HENDERSON, David, 1993, "Regional Integration Agreements, World Integration and the GATT", in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin's Press, pp. 408-435.

- CUNHA, Luis Pedro, 1997, *Lições de Relações Económicas Externas*, Coimbra, Almedina.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, 2001, *Direito Comunitário*, Coimbra, Almedina.
- HALLETT, Andrew Hughes; BRAGA, Carlos A. Primo, 1994, "The New Regionalism and the Threat of Protectionism", *Policy Research Working Paper 1349*, Washington, The World Bank.
- HINDLEY, Brian; MESSERLIN, Patrick, "Guarantees of Market Access and Regionalism", in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin's Press, pp. 358-384.
- HOROWITZ, Evelyn, 1993, "Los retos del sistema de comercio mundial", in *Globalización y regionalismo: Los retos del siglo XXI, Capítulos 36*, Julho-Setembro, pp. 24-36.
- KOL, Jacob, 1996, "Regionalization, Polarization and Blocformation in the World Economy", in Curso de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Integração e Especialização*, Coimbra, pp. 17-37.
- LIMA, Maria Antonina, 1998, "Regionalisation, Globalisation and the Emerging World Economy: the case of the World Trade Organisation, the Regional Integration Agreements and the European Union", *Notas Económicas*, Dezembro, pp. 50-64.
- MIRZA, Hafiz, 1998, "Globalization and regionalization: an introduction", in Mirza, Hafiz (ed.), *Global Competitive Strategies in the New World Economy*, Cheltenham, Elgar, pp. 3-11.
- PORTO, Manuel, 2001, *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, 3ª edição, Coimbra, Almedina.
- SANDER, Harald, 1996, "Multilateralism, Regionalism and Globalisation – The Challenges to the World Trading System", in Sander, Harald; Inotai, Andrés (eds.), *World Trade after the Uruguay Round – Prospects and Policy Options for the Twenty-First Century*, London, Routledge (reimpressão de 1997), pp. 17-36.
- SIEBERT, Horst, 2000, "What Does Globalization Mean for the World Trading System", in WTO Secretariat (ed.), *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 137-166.
- SILVA, Joaquim Ramos, 1996, "A Regionalização Multifforme da Economia Mundial", in Curso de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Integração e Especialização*, Coimbra, pp. 39-55.
- THORSTENSEN, Vera, et al, 1994, *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*, São Paulo, Instituto Sul-Norte.
- WINTERS, L. Alan, 1996, *Regionalism versus Multilateralism (Policy Research Working Paper 1687)*, Washington, The World Bank (o mesmo texto pode encontrar-se em Baldwin, Richard E. et al (eds.), 1999, *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 7-52).
- WTO (Secretariat), 1995, *Regionalism and the World Trade System*, Geneva, World Trade Organization.
- YOUNG, Soogil, 1993, "East Asia as a Regional Force for Globalism", in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin's Press, pp. 126-143.
- YOUNG, Soogil, 1993a, "Globalism and Regionalism: Complements or Competitors?", in Bergsten, C. Fred; Noland, Marcus, *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Washington, Institute for International Economics, pp. 111-131.



GLOBALIZAÇÃO, CONSTITUIÇÃO E TRIBUTOS

por Ives Gandra da Silva Martins*

O tema Globalização, Constituição e Tributação oferta, de início, alguma perplexidade a conferencista e auditório, visto que cada um desses conceitos merece reflexão profunda, podendo ser tratado isoladamente, sobre não serem homogêneos em suas conformações, disciplinas e abordagens, no campo da Economia e do Direito.

Por globalização, há de se entender o fenômeno da universalização das relações agropecuárias, industriais, mercantis e de serviços, em economia de mercado. O comércio internacional sem fronteiras, após a queda do muro de Berlim, ofertou, teoricamente, a abertura dos mercados, revelando-se, no tempo, possuir tal formulação caráter teórico superior ao pragmatismo idealizado. Em verdade, a selvagem disputa de espaços econômicos, entre as nações desenvolvidas, que a teorizam, contrapõe-se à adoção de práticas ultrapassadas e contraditórias, voltando tais países a estranho protecionismo nos segmentos, em que não eram e ainda não são competitivos¹.

* Professor Emérito das Universidades Mackenzie, Paulista e Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e do Centro de Extensão Universitária - CEU.

¹ Escrevi: "Os primeiros anos do século XXI serão o teste definitivo da globalização da economia. Poderão os países emergentes sair de suas crises e ganhar competitividade suficiente para enfrentar a melhor tecnologia e o maior capital das nações desenvolvidas, ou não?"

Estas, no seu afã de obter a abertura irreversível dos mercados emergentes e o fechamento dos seus, levaram a Seattle duas teses que apenas a elas beneficiariam:

1) *considerar que os baixos salários pagos nos países emergentes representariam um "dumping social" e*

2) *considerar que a falta de proteção das florestas dos países emergentes representaria um "dumping ambiental", justificando a imposição de restrições à*

Essa dupla face da globalização, desfigurou sensivelmente o ideal de construção de uma nova era mundial e tem dificultado a própria ação do órgão dedicado a tornar a disciplina jurídica da concorrência, no plano internacional, justa e leal (OMC), com sucessivos insucessos, sem falar no complexo rito processual para que se obtenha um pronunciamento da entidade. Acrescente-se a isto que, para ver implementadas as decisões que profere, permanece na dependência da diplomacia entre as nações em litígio, assim como do livre exercício de soberania de cada uma².

Neste quadro, à evidência, ganha relevo o papel das Constituições, visto que perfilam, em cada país, o regime jurídico maior das relações econômicas, em nível macro e micro, ao ponto de os constitucionalistas já se referirem como realidade, pelos princípios que o regem, a um direito constitucional econômico³.

importação dos produtos desses países pelas nações mais desenvolvidas – apesar de estas não terem tido a preocupação de preservar suas próprias reservas florestais.

À evidência, a OMC não considera que estão sendo praticados um “dumping econômico” e um “dumping tecnológico” por aquelas nações que partiram para a globalização somente, quando sua superioridade manifesta não sofreria mais reações por parte da desfeita União Soviética, sabendo que dispunham de capitais e de tecnologias mais avançadas que a dos países em desenvolvimento.

E nem se fala no “dumping energético”, que é aquele que voltou à baila, neste virar do milênio, com o preço do petróleo tendo piques que superam os 30 dólares o barril, ofertando fantásticos lucros para as grandes empresas controladas pelos capitalistas das grandes nações.

Por outro lado, a busca da estabilidade da moeda, nos países emergentes, tem provocado recessão e desemprego, pois a política de estabilização praticada até o presente só foi possível graças a estes dois ingredientes perversos. E a recessão e o desemprego são ruins para a formação de grupos nacionais fortes.

Acresce-se um terceiro aspecto, ainda mais preocupante, que é a real desnacionalização dos empreendimentos nacionais dos países emergentes, lembrando-se que os países desenvolvidos não permitem que isto ocorra em seus territórios” (A era das contradições – Desafios para o novo Milênio, Editora Futura, São Paulo, 2000, p. 79/80).

² Manuel Porto esclarece: “Havendo pois com o decurso das décadas um aumento nítido do relevo do comércio internacional, constata-se que o processo de abertura das economias não tem sido um processo regular, mas sim um processo entrecortado, ao longo da história, por períodos de maior intervenção proteccionista; verificando-se, compreensivelmente, que também no plano da ciência econômica a influência prevalecente do pensamento livre-cambista foi entrecortada por tentativas de justificação de políticas de intervenção” (Teoria da integração e políticas comunitárias, Livraria Almedina, Coimbra, 2001, p. 24/25).

³ Raul Machado Horta ensina: “O Direito Constitucional Econômico, que encontra na Ordem Econômica seu objeto de estudo e análise, é, na caracterização de Pablo Lucas Verdús produto típico da pressão social-democrata nas Assembléias

Grande parte dos países, principalmente os da União Européia, já adaptaram aos seus textos supremos o princípio da prevalência dos tratados internacionais sobre o direito interno, o mesmo tendo feito alguns países da América do Sul, como Argentina, Paraguai e Uruguai.

Brasil e Estados Unidos, todavia, ofertam aos tratados internacionais nível hierárquico de legislação ordinária. Nos Estados Unidos, há, inclusive, restrições passíveis de apresentação pelo Congresso, nos tratados assinados pelo governo, se os “lobbies” locais persistirem na defesa de um protecionismo cada vez mais evidente no direito americano. Numa “Era de Contradições”, é extremamente curioso e lamentável que o país que mais defendeu o livre comércio e a liberdade das relações econômicas seja, entre as nações desenvolvidas e as emergentes de relevo, o mais arcaicamente protecionista, com mecanismos que remontam ao século XIX⁴.

Constituintes. Possui conteúdo predominantemente programático e expressa a passagem do Estado Liberal de Direito ao Estado Social de Direito. Frisando que essa passagem recebeu o concurso das correntes neoliberais e da democracia cristã, no Direito Constitucional do segundo pós- guerra, responsável pela configuração do moderno Estado Social de Direito, (o “Welfare State”) Lucas Verdú adverte para os riscos que poderá acarretar a constitucionalização exagerada de modelo econômico, desconsiderando o legislador ordinário. Não só razões de ordem técnica desaconselham esse procedimento. A mudança do modelo provoca mudança da Constituição. Há inconveniente de outra natureza. A constitucionalização integral do modelo econômico pressupõe a imposição dos interesses de uma classe, de um grupo ou de um Partido sobre os outros grupos e Partidos. A Constituição deixaria de ser obra de todos e os insatisfeitos com o modelo econômico adotado encontrariam o pretexto para não se integrarem na normalidade constitucional” (Direito Constitucional, 3.ª ed., Del Rey, Belo Horizonte, 2002, p. 259).

⁴ Em conferência no Centro de Extensão Universitária, o Ministro Moreira Alves, decano da Suprema Corte, disse: “No STF há pouco tempo tivemos um debate em que essa questão se colocou, e foi justamente a ADIN 1.480, que tratou do problema da Convenção da OIT, no que diz respeito principalmente ao problema das dispensas injustificadas. E um dos nossos colegas, o Ministro Carlos Velloso, sustentou que o Tratado ingressa na ordem jurídica interna, ora como lei complementar, ora como lei ordinária: quando se exige lei complementar e a matéria é disciplinada em Tratado, esse Tratado entraria na ordem interna como lei complementar; quando se exige lei ordinária, entraria como lei ordinária.

Essa opinião, no entanto, ficou praticamente isolada. E a objeção capital que se fez é esta: não é possível que nós tenhamos o Tratado como uma norma jurídica que, ao ingressar na ordem jurídica interna, ele seja bifonte: ora seja uma coisa, ora seja outra. Ou ele entra como lei complementar ou ele entra como norma constitucional, ou ele entra como lei ordinária.

E a maioria do STF entendeu que o Tratado ingressa na ordem jurídica interna como lei ordinária, seguindo aliás a orientação que já é antiga no STF” (Pesquisas

O certo é que a adaptação das Constituições às realidades mundiais levam, de mais em mais, à criação de um super-direito constitucional definido na formação de espaços geográficos e políticos capazes da criação de mecanismos regionais de defesa e proteção das virtualidades próprias de conjuntos de nações, formando-se mercados que se abrem e se fecham no interesse das nações envolvidas.

Hoje, as etapas de zonas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou união de países, em que as decisões transcendem as próprias conformações econômicas para adentrar num desenho institucional político-jurídico, estão a demonstrar que já não é uma ilusão pensar em uma Constituição de Nações ou mesmo na formação de novas Federações – não confederação de países –, com estatuto constitucional e regime jurídico próprios em relação a outras áreas do globo.

Tenho a convicção que a União Européia, do ponto de vista estritamente constitucional, é uma Federação, não uma confederação de países, visto que o Conselho, a Comissão, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Banco Central da U.E. adquirem, de mais em mais, força, nos denominados assuntos comunitários, prevalecendo o direito integrado sobre o direito nacional⁵.

É de se notar que o espectro de atuação do direito comunitário é cada vez mais abrangente, reduzindo, ano após ano, a autonomia – já que não se deve falar em “soberania” quando esta foi livremente abdicada a favor da União Européia – de cada país no enfrentar os seus problemas locais ou as disciplinas legais nos regimes de convivência entre residentes e nascidos no país. E tal prevalência absoluta vislumbra-se na rigidez do Banco Central Europeu para controlar o Euro.

O desafio crescente, nos diversos espaços mundiais, que começam, em maior ou menor intensidade, a seguir o exemplo europeu, é mera

Tributárias, Nova Série 4, Imunidades Tributárias, co-ed. Centro de Extensão Universitária e Ed. Revista dos Tribunais, 1998, p. 21).

⁵ *Escrevi em 2000: “À medida em que os direitos comunitários vão ganhando expressão no mundo, nitidamente os direitos locais perdem relevância e um conceito de “soberania subordinada” passa a vigorar, pois os países, ao abdicarem de sua soberania de dizer o direito para acatarem o direito dito pela comunidade, conformam um novo tipo de relação jurídica a que denomino de o direito da “Federação Comunitária”.*

A transição dos clássicos conceitos de soberania para o conceito da soberania comunitária é um dos grandes desafios que o Direito enfrentará, no século XXI” (A era das contradições, ob. cit. p. 135).

adaptação de dois regimes constitucionais, com duas “soberanias” definidas, uma por abdicação do direito próprio em relação à comunidade, e outra por exclusão, nos assuntos locais, não comunitários, fato que exigirá dos constitucionalistas de todos os países maior reflexão.

Neste contexto da universalização dos espaços políticos e da redução do âmbito do direito local em prol do direito comunitário, em que as Constituições se redimensionam para novos regimes jurídicos, é de se compreender a relevância da política tributária.

Nos novos espaços comunitários, a competitividade interna será definida pela correção das políticas tributárias. Quanto maior for a incidência sobre o patrimônio, a renda, a poupança e a circulação de bens e serviços, tanto maior será a fuga de investimentos para países menos opressivos⁶.

Em verdade, a grande questão que se porá, nos próximos anos, está na capacidade de alavancar desenvolvimento por meio de uma política tributária adequada e não desestimuladora, sem ferir as regras interespeciais de uma economia regionalizada, num mundo globalizado.

É princípio cediço que quanto menor a carga tributária, maior o desenvolvimento, visto que a excessiva imposição dificulta a concorrência entre as empresas, desenvolvendo-se apenas aquelas nações cujas cargas tributárias sejam menores ou mais modernas⁷.

⁶ O Brasil começa a sofrer o impacto negativo de uma carga tributária elevada. Julianna Sofia escreveu: “A carga tributária brasileira atingiu no ano passado a marca inédita de 34,36% do PIB (soma das riquezas produzidas pelo país no ano). As receitas da União, dos Estados e dos municípios alcançaram R\$ 406,87 bilhões, representando aumento real de 5,88% na comparação com o ano anterior.

No mesmo período, a economia brasileira cresceu 1,51% e a renda “per capita” subiu 0,19%. “Historicamente, o aumento das receitas tributárias é maior que o crescimento da economia. Isso não significa necessariamente que houve aumento da carga tributária”, afirmou a coordenadora-geral de Política Tributária da Receita Federal, Andréa Lemgruber”, continuando “Na comparação com os demais países da América Latina, o Brasil continua sendo o campeão na cobrança de impostos. Na Argentina, por exemplo, a carga tributária está entre 22% e 24% do PIB.

“A “performance” argentina ainda deve ter se reduzido no último ano devido à crise econômica”, ponderou a coordenadora-geral.

“No México, a receita tributária varia de 14% a 16% do Produto Interno Bruto” (Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, 15/06/2002, p. b-6).

⁷ Gustavo Miguez de Mello apresenta o seguinte quadro sobre as finalidades da cobrança de tributos:

É evidente que maior tecnologia, maior volume de capitais e melhor nível econômico, são elementos que alargam o diferencial entre países desenvolvidos e emergentes, mesmo que a carga tributária seja, naqueles, mais elevada, visto que esta é compensada por outros fatores

“As finalidades da cobrança de tributos

<i>Especificação das Finalidades</i>	<i>Autores e Comissões</i>
JUSTIÇA FISCAL	<i>Ruy Barbosa, Constituição Federal do Brasil de 1946 (x), Royal Commission on Taxation (Canadá), Joseph Pechman, Fuentes Quintana, J. M. Sidou.</i>
ALOCAÇÃO DE RECURSOS	<i>Joseph Pechman, John Due, Richard e Peggy Musgrave, Manuel Lagares Calvo, Carl Shoup, Fuentes Quintana, Walter Heller, Victor Urquidi.</i>
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	<i>Royal Commission on Taxation, Joseph Pechman, John Due, Richard e Peggy Musgrave, Manuel Lagares Calvo, Carl Shoup, Walter Heller.</i>
<i>(estabilização interna I)</i> PLENO EMPREGO	<i>Royal Commission on Taxation, Joseph Pechman, John Due, Richard Musgrave, Manuel Lagares Calvo, Carl Shoup, Fuentes Quintana, Walter Heller, Victor Urquidi.</i>
<i>(estabilização interna II)</i> COMBATE/INFLAÇÃO	<i>Royal Commission on Taxation, Joseph Pechman, Richard e Peggy Musgrave, Manuel Lagares Calvo, Carl Shoup, Fuentes Quintana, Walter Heller, Victor Urquidi.</i>
<i>(estabilização externa)</i> EQUILÍBRIO BALANÇO DE PAGAMENTOS INTERNACIONAIS	<i>Royal Commission on Taxation, Joseph Pechman, Richard e Peggy Musgrave, Manuel Lagares Calvo, Carl Shoup, Fuentes Quintana, Walter Heller, Victor Urquidi.</i>
FINALIDADE SOCIAL	<i>John Due, Richard e Peggy Musgrave, Manuel Lagares Calvo, Carl Shoup, J.M. Sidou, Richard Musgrave e Malcom Gillis, Walter Heller.</i>
COORDENAÇÃO FISCAL INTER-GOVERNAMENTAL	<i>Carl Shoup</i>
FINALIDADE POLÍTICA	<i>Royal Commission on Taxation, J.M. Sidou, Walter Heller.</i>
FINALIDADE JURÍDICA	<i>Royal Commission on Taxation.</i>
FINALIDADE ADMINISTRATIVA	<i>Richard Musgrave e Malcom Gillis, Royal Commission on Taxation.</i>

OBSERVAÇÕES (x) referência feita a adoção expressa. Aplicação da Constituição de 1946 de maneira alguma atendida à finalidade referente à justiça fiscal”.

(Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil, 1.º Congresso Brasileiro de Direito Financeiro, 27 a 31 de agosto de 1979, Ed. Mapa Fiscal, p. 20).

que não retira competitividade aos países evoluídos. É, também, verdade que, nos países de carga tributária elevada, a qualidade dos serviços públicos oferta melhores condições concorrenciais que nos emergentes, em que as empresas são obrigadas a se auto-prestarem serviços públicos, à falta de atuação adequada do Estado.

De rigor, uma carga tributária de 20%, em média, nos países emergentes, e em torno de 30% nos desenvolvidos (EUA, Japão, Austrália e Suíça) têm o diferencial contrabalanceado pela qualidade dos serviços públicos que retornam ao contribuinte, visto que nos países emergentes, em que a qualidade é má, são as empresas obrigadas a suprir tais atividades com recursos próprios.

Ora, nos espaços comunitários e nas economias que não se fecham à globalização – e hoje são pouquíssimas e de países inexpressivos –, nada obstante as variáveis protecionistas subsistentes nos denominados países globalizados, a tributação, por excelência, é a indireta, pois sua uniformização faculta a integração, pela simplificação das disciplinas legais⁸.

⁸ Antonio Carlos Rodrigues do Amaral lembra que: "Historicamente, a proposta inicial para adoção de um imposto sobre o valor agregado pode ser identificada em 1919. A Missão Shoup para o Japão, em 1949, propôs um IVA para os governos locais que foi inicialmente introduzido e, posteriormente, revogado. Em 1955, a França introduziu um IVA no nível da produção, substituindo um multiestagiário imposto cumulativo. O Brasil, em 1967, foi o primeiro país do mundo a introduzir um amplo imposto submetido à sistemática do valor agregado, o então ICM, cobrindo todas as etapas de produção e distribuição de um produto em direção ao consumidor final. A partir de então, o IVA foi adotado como tributo-padrão da Comunidade Européia, e atualmente está presente em cerca de uma centena de países ao redor do mundo.

Virtualmente, toda a América Latina possui o IVA no seu sistema tributário. Como visto, o propósito subjacente à formação da Comunidade Econômica Européia era a formação de uma união econômica, na qual se imporia o livre movimento de bens, serviços, pessoas e capital, aspectos tipicamente identificados em um regime federal. Daí que o IVA foi uma resposta adequada para promover a necessária neutralidade nas operações interjurisdicionais. A decisão européia no concernente ao IVA projetou-se sob três características mais salientes: a) foi uma nítida melhoria da estrutura fiscal européia, corrigindo as falhas econômicas, financeiras e fiscais dos impostos cumulativos; b) permitiu a substituição de tributos indiretos (os impostos cumulativos) por outro (o IVA), mais eficiente e menos distorsivo, deixando o balanço entre os tributos diretos e indiretos relativamente inalterado; c) tendo em vista que os países europeus geralmente possuíam ampla experiência com impostos cumulativos multiestagiários, a introdução do IVA foi facilitada evitando os problemas resultantes da experiência anterior" (Pesquisas Tributárias, Nova Série 3, Tributação no Mercosul, 2.ª ed. atualizada, Centro de Extensão Universitária e Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 478/479).

Os tributos aduaneiros perderam relevância nos espaços comunitários, embora prestem-se à proteção a tais espaços contra a competitividade externa e, nas “uniões aduaneiras”, a tarifa externa comum (TEC) sirva de proteção ao desenvolvimento dos espaços internos.

Os tributos sobre o patrimônio e a renda, se incorretamente dosados, terminam por afastar investimentos e poupanças para outros países fora da comunidade, com o que – menos por interesse dos governantes, que buscam equacionar qualquer problema de caixa por elevação de tributos, e mais pela imposição da competitividade – os limites da tributação condicionam os governos.

Em outras palavras, não há como elevar consideravelmente a tributação sem amarrar o desenvolvimento e gerar um impedimento concorrencial para o país⁹.

A globalização está trazendo como consequência a necessidade de políticas tributárias mais compatíveis, sendo hoje contestável a lição Wagneriana de que as despesas públicas tendem sempre a crescer com o crescimento das imposições, como consequência. Os países principiam a definir caminhos compatíveis com a concorrência e com a necessidade de reduzir a “capacidade dispenditiva do Estado”, objetivando melhores resultados no comércio exterior¹⁰.

⁹ Escrevi: “O mercado, portanto, vai determinando o que é a política tributária razoável, estando todas as nações do mundo – mesmo as muito fechadas, como o Iraque e a Albânia – em permanente conflito entre a carga tributária que os governos desejam e aquela que os investidores internacionais almejam, pouco valor tendo, nestas circunstâncias, os conceitos teóricos das ideologias, que são afastados, em face da necessidade de capitais externos.

Em outras palavras, os mercados, hoje, determinam mais a política tributária que os governos e as sociedades locais”.

Em função desta interferência do mercado nas políticas tributárias de cada país, alguns princípios clássicos de justiça fiscal começam a ser revistos.

Por exemplo, o princípio da progressividade. Todos os países que o adotaram logo após a Segunda Guerra Mundial – e os mais desenvolvidos antes – passaram a reformulá-lo a partir da década de 70, quando se verificou, após o 1.º choque do petróleo, que o aumento da tributação terminava por gerar fuga de investimentos e desestímulo à poupança. Tal redução da importância do princípio da progressividade ganhou seu ponto máximo na década de 80, após a reforma tributária de Reagan, tendo levado muitos países, como a Suécia e a Inglaterra, a reduzirem sua progressividade excessiva para evitar saída de recursos e não desestimular investimentos e poupanças” (O direito tributário no Mercosul, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2000, p. 238).

¹⁰ Eurico Korff rememora: “A maciça expansão da despesa pública, neste século, em função das tarefas grandemente ampliadas do poder público, sob a pressão dos fatos sociais e econômicos e em termos tanto estruturais como conjunturais, rompeu, uma por uma, todas as restrições e controles.

Esta é a razão pela qual a harmonização dos regimes jurídicos dos tributos circulatorios deve ser seguida por limites concorrenciais impostos pela competitividade internacional, para que alavanque o desenvolvimento e a tributação não atrase o progresso das nações.

Nos espaços comunitários, o regime jurídico único dos tributos circulatorios (IVA de preferência, aliás o adotado pela U.E.), a eliminação das tarifas aduaneiras internamente, salvo eventual lista de exceções, deve ser acompanhada de uma política de harmonização também dos tributos patrimoniais e de renda, assim como das contribuições sociais e de outra natureza.

A falência da Seguridade Social no mundo inteiro, tem levado muitos países a manter elevadas imposições sobre os que trabalham para suportar as falhas de um sistema público insustentável, em que a longevidade e os direitos adquiridos tornam, a médio e longo prazo, inviável seu financiamento.

Neste campo, em que o direito local prevalece sobre o direito comunitário, há pouco a fazer, sendo certo que os países que mantêm sistema previdenciário mais flexível e menos oneroso, ofertam mais possibilidades de desenvolvimento às empresas e ao seu povo. Talvez seja este tipo de tributação o que apresenta maiores dificuldades de se obter solução a curto prazo. A adequação à concorrência externa dos tributos sobre circulação, patrimônio e renda está na área de atuação do governo, no que concerne aos próprios gastos. Na Seguridade Social não, na medida em que a sociedade não abre mão de seus direitos e determina a gangorra eleitoral. O embate economia x voto ou, no dizer pitoresco de Delfim Netto, *Mercado x Urna*, é esta que influencia a decisão no que concerne aos planos futuros de aposentadoria e de seguridade em geral dos eleitores¹¹.

Assim foram levados de roldão os tabus remanescentes da chamada era victoriana – o da limitação das despesas ao mínimo e o do equilíbrio orçamentário; quanto ao primeiro dos dois aspectos, já previstos por Adolf Wagner, no fim do século passado, com a formulação da sua “lei de dilatação crescente da despesa pública”, e, quanto ao segundo, como reflexo inevitável das seqüelas da crise de 1929 e da irrupção da teoria keynesiana” (Caderno de Direito Econômico n.º 2, Co-ed. CEU/COAD, p. 37).

¹¹ Comentei o artigo 193 da Constituição Federal dizendo: “O artigo 193 reproduz o plexo de valores enunciados nos artigos 1.º, incisos III e IV, 3.º incisos I, III e IV “caput”, incisos VII e VIII, assim redigidos:” Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

À evidência, se é certo que os tributos diretos podem ser dimensionados por uma política correta e incentivadora; os indiretos, por um regime jurídico adequado e universal, com leis da adequação às despe-

...III. a dignidade da pessoa humana; IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; ...”;

“Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I. construir uma sociedade livre, justa e solidária; ... III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”;

“Art. 17.º A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: ... VII. redução das desigualdades regionais e sociais; VIII. busca do pleno emprego”.

Como se percebe, o constituinte, em diversos dispositivos, reiterou objetivos, que, por sua relevância, entendeu necessário serem permanentemente perseguidos e respeitados além de torná-los de amplo conhecimento dos cidadãos e do Governo.

Sua tautológica preocupação em reafirmá-los como objetivos fundamentais é que tornou o texto supremo pouco elegante, extenso e algumas vezes conflitante, pela utilização inadequada de vocábulos.

O artigo 193 claramente define o trabalho como o primado da ordem social, com o que vincula a dignidade humana à capacidade de exercer atividade útil à sociedade.

Compreende-se, pois, a luta, no mundo inteiro, contra o desemprego, hoje, inclusive, estrutural, em face da globalização da economia. É que o desempregado perde o respeito por si mesmo, sente-se inferiorizado perante os familiares, atribuindo-se hoje a elevação do número de casos de depressão, no mundo inteiro, a esta dramática realidade dos dias atuais.

Bem se houve, portanto, o constituinte, em colocar o trabalho como o primado da ordem social.

A ordem social, todavia, tem como objetivos o bem-estar e a justiça sociais.

É, entretanto, interessante observar que, no mundo inteiro, discute-se, se o “Estado do Bem-Estar Social” é viável, em face de cada vez mais um número menor de pessoas ter que manter um número maior de inativos (aposentados, desempregados etc.), estando todos os países que ofertaram condições melhores de previdência e assistência, com suas finanças falidas, com “deficits” de difícil reversão e com um endividamento público quase nos limites do PIB.

Os Estados Unidos, por outro lado, onde o “Estado do Bem-Estar Social” decorre do sistema econômico e não da segurança do Governo, estão hoje em posição consideravelmente superior à dos países europeus.

Por fim, a justiça social é outro objetivo da ordem social, termo suficientemente abrangente para permitir as mais variadas interpretações, desde aquela de que a justiça social é a Justiça da sociedade, no respeito estrito às leis formais, sem preocupação com os desamparados, até às teorias socialistas mais extremadas.

Por todo o exposto na Constituição, que assumiu, pela primeira vez, na ordem econômica, o perfil de uma economia de mercado, o termo justiça social deve ser entendido de forma moderada, sem os extremos das interpretações liberais ou socialistas”.

sas públicas adaptadas, no que se refere às contribuições sociais – que no Brasil têm natureza tributária – a equação do problema não se faz tão fácil.

A este elemento complicador, acrescente-se o do crescimento da dívida governamental de países desenvolvidos e emergentes, que apesar de alongada no tempo e com juros compatíveis, pode a qualquer momento desequilibrar-se, principalmente num mundo com capitais voláteis, em torno de 100 trilhões de dólares contra um PIB mundial de 35. E, destes 100 trilhões, mais de 15 trilhões circulam sem qualquer espécie de controle dos Bancos Centrais dos países desenvolvidos ou emergentes de expressão¹².

É de se considerar que em todos os países há um risco sistêmico, pois a confiabilidade na segurança dos investimentos é cada vez menor, em face dos próprios escândalos e fragilidades que o mercado de capitais e o sistema financeiro global vêm apresentando nos últimos tempos.

Esta realidade pode levar, muitas vezes, os países a exigirem compensações tributárias para enfrentar as fragilidades financeiras e sociais, criando impecilhos à globalização, à competitividade e ao próprio desenvolvimento, com indiscutível reflexo negativo sobre o nível de empregos e, por decorrência, sobre o mercado consumidor¹³.

¹² *Ernane Galvêas acrescentou o desemprego como outro elemento complicador: "O problema crucial da primeira metade do século XXI será o desemprego, o desemprego em massa.*

Atualmente, o desemprego é baixo no Japão e nos Estados Unidos, entre 3% e 5% da população economicamente ativa, e alto na Europa e na América Latina, onde ultrapassa o nível de 10%. Além de alto, o desemprego tem caráter endêmico na Índia, no Paquistão e nos países árabes. Na África, o problema do desemprego é insolúvel, devido às elevadas taxas de crescimento demográfico e ao enorme atraso cultural.

O desemprego vai aumentar no mundo todo. Nos Estados Unidos, a tendência é de atingir cerca de 10%, entre as populações negra e hispânica. Na Europa e na América Latina vai caminhar para 20%, podendo chegar a 30%" (O estado do futuro, Ed. Pioneira, 1998, p. 128).

¹³ *E acrescente-se a questão tecnológica como deflagradora do desemprego: "Em 1980, participava de um encontro nos Estados Unidos promovido pelo Governo Americano em que foram convidadas 9 pessoas de nove países diferentes para discutir alternativas econômicas para a década de 80, encontro este que durou 3 semanas e que incluiu debates no Sistema da Reserva Federal, Secretaria do Estado, Secretaria do Tesouro, ONU, BIRD, Banco Mundial, FMI, Universidades, empresas etc.*

Na palestra que pronunciei perante os economistas do Banco Central – Distrito de Cleveland, sobre "Inflação e Indexação" – visto que, na visão dos economistas voltados à administração da moeda, esta é a única âncora possível na Economia e do Desenvolvimento, razão pela qual queriam conhecer as técnicas brasileiras de convivência com o fenômeno inflacionário, através da indexação –, usei afirmar que o

No Brasil, por exemplo uma elevada carga tributária sem serviços públicos adequados (35% do PIB) amarra o desenvolvimento e a competitividade externa, embora seu mercado de 170 milhões de habitantes compense em parte a baixíssima “performance” no comércio exterior. O alto endividamento e a inadequada política previdenciária, com direitos ofertados em nível superior ao dos países desenvolvidos, atrasa, por outro lado, o progresso, sobre gerar economia informal de relevo. Por fim, técnicas inadequadas de tributação (cumulatividade de tributos circulatórios) criam um protecionismo às avessas, com privilégios maiores ofertados aos produtos importados que aos nacionais.

Só mesmo a elevada produtividade do empresariado nacional, adquirida nos últimos 10 anos, tem compensado os erros técnicos de tributação e a vulnerabilidade financeira e social, nada obstante os progressos obtidos, principalmente na adoção de orçamentos equilibrados para evitar o crescimento do endividamento público¹⁴.

O certo é que o mundo futuro é fascinante, pois a necessidade de encontrar regimes econômico, tributário e jurídico universais, seja nos padrões regionais ou globalizado, se faz sentir independentemente dos variados níveis culturais, de desenvolvimento econômico, político e social dos países e dos povos, com “lições de casa” diferentes a serem

problema da moeda, apesar de relevante, não seria o maior problema futuro, mas sim o desemprego estrutural, em face do avanço da tecnologia, que não era tão facilmente perceptível à época, pois mais voltado, o mundo, ao equilíbrio militar entre as duas grandes potências.

De rigor, apenas na década de 90 a humanidade se rendeu conta do efeito devastador da tecnologia no nível de emprego.

Antes, grande parte do avanço tecnológico tinha caráter secreto e militar e não havia necessidade de transferi-lo, de imediato, para a sociedade civil, já que o mercado oficial da indústria bélica garantia seu desenvolvimento.

O término da guerra fria e a queda do muro de Berlim, fizeram as potências ocidentais – como afirma Buchanan, prêmio Nobel de Economia, em seu livro sobre “Finanças Públicas” – a direcionar aquelas conquistas para a sociedade civil, deixando o segredo militar de ser barreira e passando a indústria bélica a servir, pois, a indústria civil” (Uma visão do mundo contemporâneo, Universitária Editora, Pioneira, p. 29).

¹⁴ Carlos Mário Velloso assim se refere à lei de responsabilidade fiscal (L.C. 101/2001): “A Lei Complementar n. 101, recentemente promulgada, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, contém normas de finanças públicas, introduz conceitos novos na Administração Pública, visando, sobretudo, a responsabilizar os administradores públicos, e estabelece limites para as despesas públicas. Abrange ela as administrações das entidades políticas que constituem a República Federativa do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, Ed. Saraiva, 2001, p. XXVII).

por eles realizadas, o que vale dizer, a sinalização de que a globalização oferta produtos melhores e mais baratos, assim como um desenvolvimento nacional, político e econômico maior para todos os países ainda é um sonho, à semelhança daqueles que Platão, Thomas More ou Campanella idealizaram.

Os primeiros passos, todavia, estão sendo dados e se as nações desenvolvidas não se mostrarem tão egoístas, como começam a parecer, na proteção de seus setores descompetitivos, e excessivamente agressivas nos setores em que são competitivas, e se as nações emergentes conseguirem melhorar o nível de suas políticas administrativas, com uma compactação adequada das despesas públicas, certamente, todos estaremos caminhando, em meio à turbulência, para um mundo melhor¹⁵.

¹⁵ Ernâni Rodrigues Lopes sintetiza a sua visão do futuro da globalização como se segue: "1. O fato novo: a globalização. Trata-se de discernirmos e interpretarmos o complexo de novas dimensões que estão em processo de gestação na economia mundial, nas últimas décadas, criando condições radicalmente novas na organização do SEM – e, conseqüentemente, com repercussões diretas sobre todas as economias e, virtualmente, sobre todas as empresas.

2. As seqüelas: as repercussões sobre a economia e a sociedade, do acréscimo de mobilidade de vários tipos.

O que está em causa é o conjunto de efeitos do "polígono de mobilidades" sobre as suas condições de existência.

A noção de "polígono de mobilidades" assenta no reconhecimento da existência, nas nossas economias, de um conjunto articulado (e reciprocamente reforçado) de diferentes tipos de mobilidade acrescida, a saber:

- a mobilidade radical da informação;
- a mobilidade básica dos instrumentos de produção (tecnologias);
- a mobilidade estratégica das empresas (em particular, das ENN's);
- a mobilidade instrumental ou especulativa dos recursos financeiros;
- a mobilidade complementar (I) decorrente do custo dos transportes (que intensifica a circulação dos produtos e possibilita a deslocalização industrial);
- a mobilidade complementar (II) decorrente do desmantelamento das barreiras ideológicas;
- a mobilidade mecânica das populações.

Como facilmente se compreende, o acréscimo sustentado destes diferentes tipos de mobilidade constitui o principal fator de globalização.

É neste contexto que os conceitos de "competição global" e de "competitividade" hoje tão em voga, deixam de poder ser vistos como expressões superficiais de mera moda intelectual para adquirirem o seu significado profundo de, respectivamente, característica básica da economia mundial e exigência inexorável com que cada economia e cada empresa relevante se defronta" (A Reengenharia do Estado Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 1995, p. 14/15).

A GLOBALIZAÇÃO E OS VALORES CULTURAIS

por *Cláudio Lembo**

Introdução

Não há nada de novo sob o Sol, ensinou o pregador.

A constatação do pregador aplica-se, por inteiro, ao termo cunhado, na contemporaneidade, buscando indicar um cenário novo e uma novidade plena.

Refiro-me à palavra globalização e ao conteúdo que se busca conferir ao vocábulo nestes últimos vinte anos.

A globalização – apontada como vínculo de integração entre povos – sempre representou a meta utópica de pessoas e impérios.

Na era cristã, a primeira personagem a deflagrar um processo de globalização – a globalização de uma idéia – foi Paulo, nascido em Tarso, judeu de nacionalidade romana, filho de fariseus, portanto observadores das Leis, que recebeu forte influência da cultura grega.

Paulo de Tarso, pois, era fruto direto de três fortes culturas: a judaica, a grega e a romana e, por intermédio de suas conhecidas viagens pelo Mediterrâneo, criou uma “rede” interligada por uma idéia.

Em momento posterior, os ibéricos conceberam a mais incrível das aventuras humanas. Romperam o deslocar sobre o solo e o navegar em mares fechados e se lançaram à navegação oceânica de forma indômita e sem precedentes no Ocidente.

Atingiram outras terras e outros povos e, apesar da fragilidade de seus veículos de locomoção – caravelas, naves e navetas – conceberam uma rede, a “*net*” dos navegadores, sem precedentes na História.

* Titular de Direito Constitucional e Reitor da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Eleito recentemente Vice-Governador do Estado de S. Paulo.

Descobriram novos mundos e entre mundos diferentes permitiram a troca de bens e a integração de culturas. Nada se equipara à saga dos ibéricos na trajetória do Ocidente.

Se o conteúdo da palavra globalização é antigo e foi forjado pelo denodo de povos determinados, em tempos remotos, a concepção do vocábulo, com sua atual conceituação é contemporânea.

Assim, pois, quando se fala em globalização, como indicando grande novidade, no mínimo demonstra profunda ignorância histórica e a exposição do desejo recôndito dos países do norte de se apresentarem como os únicos titulares do novo, quando o anunciado por novo é tão antigo quanto o nascer do Sol e sob este mesmo Sol não há nada de novo.

Recente à inclusão do termo no *Dicionário de la Lengua da Real Academia Española*. Só o fez nas últimas edições, como ocorreu na vigésima segunda edição, datada de 2001. Assim é definido globalização pelo dicionário da Academia:

“Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”.

Os dicionários vernaculares apresentam o vocábulo.

O *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa* é preciso na formulação oferecida:

“Fenómeno que consiste na integração entre os mercados produtores e consumidores de diversos países ou blocos económicos”

O recém editado *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* aponta que a palavra *globalização* ingressa em nosso idioma após 1960 e oferece uma conotação de natureza político-econômica à indicação do seu significado:

... “ processo pelo qual a vida social e cultural nos diversos países do mundo é cada vez mais afetada por influências internacionais em razão das injunções políticas e económicas”

Houaiss, ainda, aponta a globalização como um processo neo-colonialista das empresas transnacionais.

O conhecido *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, em sua edição datada de 1995, registra *globalizar*, como brasilianismo indicativa do ato de integrar, mas não se refere à palavra globalização.

Percebe-se que o termo globalização é de estréia recente nas línguas ibéricas e, portanto, se constitui em neologismo com raiz anglo-saxônica (*globalize*).

Este mesmo neologismo é expressão de extraordinária ambigüidade, como registra Rubens Ricupero, em obra recente¹.

Análise política da palavra globalização

A partir da leitura do conceito de globalização, pelos mais importantes dicionários da Língua Portuguesa e da Língua Espanhola, pode-se avançar na busca da natureza política da palavra globalização.

É claro que a globalização é a inevitável consequência das novas formas de comunicação.

O rádio, a televisão e a *internet*, esta *caravela mexeriqueira* de nossos antepassados², tornaram efetivamente o planeta Terra em uma Aldeia Global (*Global Village*).

Todos os acontecimentos são instantaneamente conhecidos por todos os habitantes deste planeta, transformado-o em uma mera aldeia.

Esta integração, por intermédio dos meios de comunicação eletrônica, – como no passado os instrumentos eram os barcos a vela – conduz a inevitáveis novas situações.

Rompem-se as barreiras territoriais dos estados nacionais e estes passam a receber mensagens dos possuidores dos meios avançados de comunicação eletrônica, influenciando povos e governantes.

Os países centrais – os mais evoluídos economicamente – tornam-se hegemônicos, transformando-se em polos geradores de políticas econômicas e culturais, exigindo que seus valores e suas concepções de vida incidam sobre todos os povos e em todas as partes.

A globalização é uma nova *concepção geopolítica*, entendida esta como a combinação de fatores geográficos e políticos para influenciar

¹ In O Brasil e o dilema da globalização, obra lançada pela Editora Senac, São Paulo – 2002.

² Caravela mexeriqueira era especializada em transmitir ordens, avisos ou outras mensagens entre as náus de uma esquadra.

– e dominar – nações, regiões ou a plenitude do planeta, tornando-o um feudo dos países centrais.

Ou, como quer Ricupero:

a “globalização prescritiva merece bem o epíteto de “ideológica”,

entendida esta última palavra como

“sistema de crenças e valores, aparentemente, objetivos, científicos, mas que camuflam, na realidade, interesses de classe ou de nações poderosas cuja política reflète a visão de suas classes dominantes”

Reflexos da globalização

A globalização é fenômeno inevitável e irreversível.

Os meios de comunicação, a necessidade de produção de bens em escala, as transferências monetárias eletrônicas são fatores que integram as diversas zonas econômicas, exigindo dos povos e dos governos políticas de compatibilidade entre suas vocações e a realidade imanente.

É necessário acrescentar, ainda, a partir de uma visão política, a vontade de poder dos países centrais e da potência hegemônica, os Estados Unidos, mormente após o fim do socialismo real, antes existente no Leste europeu, que permitia a existência de uma bipolaridade assimétrica, em razão de potências desiguais em força econômica e bélica entre os polos, mas que, mesmo assim, exigia exercícios de dialética diplomática entre os dois blocos, evitando a dominação de um pelo outro.

Esta nova realidade existente – queira-se ou não – exige reflexão e análise de suas inevitáveis conseqüências e como nós, habitantes dos países periféricas e operadores do Direito, devemos nos posicionar.

Primeira reflexão: Hegemonia e rompimentos

Todo estado hegemônico sofre contestações. Estes, inevitavelmente, pelo seu peso específico implantam seus valores e estes são refletidos nas instituições políticas, nas estruturas do Direito, costumes sociais e nas diversas manifestações culturais localizadas.

Quando as sociedades possuem valores compatíveis como os estados hegemônicos, os conflitos se diluem e torna-se mais fácil a preservação de dutos de processamento de vontades entre os estados e os povos.

Na hipótese de ocorrerem profundas diferenças entre os valores do estado hegemônico, e os localizados à sua periferia, o choque é inevitável e, na impossibilidade de conflitos bélicos, em virtude da diferença desproporcional de forças, ocorre o surgimento de fundamentalismos – uma expressão de vontade de preservar o *eu coletivo* – e estes levam ações inusitadas e impensáveis, entre os ocidentais, como o 11s.

“Está aí justamente o perigo de recomendar modelos e figurinos sem atentar para as características específicas de cada situação”,

registra Ricúpero, em obra já referida.

Aqui, pois, o *primeiro desafio*. Como preservar a incolumidade das várias coletividades frente aos fundamentalismos religiosos e políticos?

É questão que se coloca e que deve ser resolvida por vários estamentos acadêmicos e, especialmente, pelos operadores do Direito.

A nova ordem mundial exige novas normas e estas, a partir das vontades dos vários povos, precisam ser elaboradas pelos que tem tradição na preservação de valores e na busca de equilíbrio entre polos diversos.

O Direito sempre se mostrou capaz de, com fundamento na realidade, obter situações de equilíbrio entre partes.

A tradição advinda do Direito Romano, elaborado a partir do mundo visão greco-romana, e recolhido pelos povos mediterrâneos, quando da decadência do Império Romano, é instrumento fundamental, como sempre, para o inter relacionamento entre povos e preservação de suas identidades.

Cabe recordar que o jurisconsulto Gaius, autor das *Institutas* que levam seu nome, era libanês e elaborou sua obra por volta do ano 143

da era comum, demonstrando a influência de uma matriz jurídica em partes diversas do, já aquela época, “globalizado” Mediterrâneo³.

Ora, se o operador do Direito é agente que possibilita a preservação das culturas locais e, a um só tempo, a integração de outros sistemas aos sistemas jurídicos nacionais, dele se exige, além do conhecimento de sua própria ciência – a jurisprudência, em seu sentido lato – uma vocação dirigida para o conhecimento humanístico.

O operador do Direito, que se atém ao mero conhecimento da norma positiva, poderá, eventualmente, dar solução a determinado caso concreto, mas, seguramente, não equacionará, uma sucessão de casos concretos de origens diversas, sem a concepção de novos patamares para o sistema legal a que se encontre vinculado e em contato com outros sistemas legais.

Conhecer política, como ciência, a história, como repositório de acontecimentos, que, mesmo para circunstâncias diferentes, tendem a oferecer importantes sugestões para a solução de casos e situações contemporâneas, é imprescindível. O uso da matemática, como forma de estruturação lógica do pensamento, é imprescindível. Os demais saberes exatos e a biologia se encontram entre as exigências para um convívio possível com o mundo contemporâneo em contínua mutação⁴.

Há, por vezes, nas academias de Direito, um pulsão pelo conhecimento da prática cotidiana e da rotina burocrática de aplicação da norma legal.

É um equívoco.

Antes de aplicar a lei, o operador do Direito deve se debruçar sobre a origem do sistema jurídico de seu estado e sua cultura nacional e depois, sim, procurará aplicar o conhecimento adquirido às rotinas da vida prática.

Mais ainda.

Hoje, o operador do Direito deve ampliar seu conhecimento legislativo além das fronteiras de sua área de atuação. Quem atua com base no Direito continental deve conhecer o Direito de origem anglo escocesa e assim em sentido diverso.

Em tempos de globalização, as grandes escolas e concepções do Direito devem ser conhecidas por todos, sob pena de amesquinamento das áreas individuais de atuação.

³ Vide *Les Grandes dates du Droit*, François de Fontette, Presses Universitaires de France – 1997.

⁴ A respeito, Javier Echeverría, *Ciencia y Valores, Destino*, Barcelona – 2002 e entrevista em *El País*, Sábado, 15 de junho de 2002.

Aqui se conclui pela inevitável necessidade de se conhecer os vários sistemas jurídicos e legais, sob pena de marginalização, quando ocorre, em virtude do fenômeno da globalização, uma interação entre os mesmos sistemas.

Segunda reflexão: Elementos de atuação

A premissa inicial é precisa. Um operador do Direito, nas diversas áreas de atuação – advocacia, judiciário, público ministério, legislativo, docência ou jurista – deve se encontrar capacitado para se aperceber dos novos cenários que se apresentam no campo de sua atuação. Ele não pode simplesmente se ater ao campo estrito do Direito.

Deve ir além e se aperceber das profundas alterações que ocorrem nas sociedades locais e nas várias comunidades interligadas pelas redes da globalização.

Um dos cenários mais expressivos dessas mudanças se encontra na visão atinente à Ética.

Esta, em sua visão eurocêntrica, sempre se fundou na ética individual e esta permitia o relacionamento entre pessoas e a preservação de valores que eram caros às tradições do Ocidente, particularmente romano-católico.

Esta Ética individual indicava a existência de valores absolutos e preservava o monopólio da Ética nos espaços de determinada fé religiosa e de sua hierarquia.

Este monopólio, hoje, se erodiu pelos influxos advindos do pensamento de Bacon – base filosófica da atual globalização – que abriu espaço a uma profunda ruptura – pouco apregoada, mas certamente superior, pela sua permanência – e a outros movimentos, a *Revolução Utilitarista*.

A ciência, hoje, não é mera contemplação ou um conhecimento pelo conhecimento, como no modelo escolástico. A ciência se tornou um que-fazer coletivo, afastando-se das velhas conquistas pessoais que deram origem às clássicas invenções.

Vive-se, hoje, a tecnociência e esta integra pessoas em busca de novas etapas do conhecimento e de novas conquistas científicas.

A ciência pura – a ciência entendida como finita na própria ciência – já não existe mais. A ciência sempre visa objetivos, particularmente após as grandes guerras mundiais, quando os cientistas foram colocados a serviço dos conflitos bélicos, produzindo os diversos arsenais e instrumento de sua utilização.

Aqui, o grande dilema entre a Ética tradicional, de contornos individuais, e a necessidade de uma Ética para a nova visão da ciência e a utilização de suas conquistas por integrantes dos diversos estados nacionais ou de potências hegemônicas, como ocorre presentemente.

Assim, como quer Echeveria, o futuro está nas titulações mistas. Já não se pode ser apenas operador do Direito. É preciso conhecer outros ramos do conhecimento, sem desprezar a visão humanística, entendida como a centralização do progresso e do conhecimento mediante a preservação da figura plena do homem, entendido este como realidade física e espiritual.

Terceira reflexão: Conflitos entre sistemas legais

Os sistemas legais possuem pontos em comum. Todos visam preservar a sociedade e os valores próprios das pessoas, mesmo em se tratando de sistemas fora do cenário ocidental.

Ocorre que os costumes e as práticas se alteram e alterando-se produzem novas formas de atuação do Direito.

A praticidade do direito contratual da *common law* conflita fortemente com as formas de atuação do direito continental e suas derivações.

Lá, a palavra é fundamental e, uma vez aceite, vincula vontades. Aqui, o excesso de formalismo é expressão, por vezes, confusa da palavra e do pensamento.

No Brasil, ainda há pouco, juízes e advogados convidados a participar de sessão da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados demonstraram grande receio quanto ao eventual futuro ingresso do país na Alca – Área de Livre Comércio das Américas.

Os advogados apontaram a inevitável concorrência desleal (sic) que se produzirá entre os escritórios brasileiros e os norte-americanos, caso se concretize a Alca. Tomaram por base de argumentação a experiência verificada no México quando da institucionalização da Nafta.

Os juízes, por seu turno, indicaram a redução da importância do Judiciário na hipótese da Alca se tornar uma realidade. A arbitragem substituiria a justiça togada.

A mesma consequência foi apontada para o cenário das relações de emprego, onde os conflitos passariam a ser resolvidos por comissões de conciliação prévia.

Constata-se, pois, que nos países periféricos há impregnado um compreensível temor frente ao novo e diante da perda da segurança obtidas por intermédio de um sistema legal e burocrático que preserva os nacionais, mesmo que se apresentassem como incompetentes e inaptos para um regime concorrencial.

Outros, mais realistas, apontam o emaranhado legislativo dos países latinos como entrave à globalização.

Registra-se que, no Brasil, após a Constituição vigente de 1988, foram produzidos um milhão (1.000.000) de dispositivos legais. O ordenamento jurídico brasileiro contém cem mil (100.000) decretos, dez mil (10.000) leis e duas mil medidas provisórias, instituto equivalente e com certa analogia com o decreto-lei português, apesar da disseminação de sistemas de governo existentes entre os dois países, pois, a República Portuguesa é parlamentarista e a República Federativa do Brasil é presidencialista⁵.

Este caos legislativo é processo contínuo que se auto-alimenta. Em janeiro deste ano de 2002, foi promulgado um serôdio novo Código Civil e já há, neste mês de junho, cento e sessenta propostas legislativa de alteração deste documento fora-de-tempo.

Esta parafernália legislativa impede qualquer exercício de integração legal e exige expertos de legislação à modo dos alquimistas.

Apesar de todos os países da América Latina, com exceção do Suriname e da Guiana, adotarem o sistema romanístico a integração legislativa é tênue ou inexistente.

Em São Paulo, importante cidade brasileira, se encontra instalado o Parlatino – o Parlamento Latino Americano –, mas suas instalações são comumente utilizados para atos retóricos sem qualquer visão contemporânea.

As escolas de Direito ainda se mostram tímidas quanto ao estudo do Direito Comunitário europeu e pouco se preocupam com os meros contornos do direito insular com suas emanações nos Estados Unidos da América.

Os países latino-americanos e, entre eles, o Brasil, acostumaram-se a uma visão de fechamento de suas fronteiras econômicas e os seus cidadãos preferem, por vezes, a permanência do *status quo* à busca de novas realidades.

⁵ Vide: O Estado de S. Paulo, A7, edição de 17 de junho de 2002, Diário do Comércio, edição de 18 de junho de 2002, artigo da advogada Eliana G. Simonetti (A legislação brasileira é inadequada à globalização).

Se assim é na América Portuguesa e na América Espanhola, o conflito entre os sistemas nacionais e os de outras realidades, certamente esta situação atinge maior grau de perplexidade em países de tradição islâmica, onde até hoje se discute a questão da legitimidade do poder e a autoridade do califa.

A complexa questão da legitimidade, resolvida na cultura ocidental, a partir do conceito da legitimidade popular, no mundo islâmico existem três vertentes, a saber:

- (a) *a comunidade designa e destitui ao mais digno,*
- (b) *o califa deve pertencer a família do Profeta e*
- (c) *deve-se obediência ao imã instituído, independente da forma de sua condução ao cargo*⁶.

A laicidade do estado, nos países muçulmanos, é defendida por grupos minoritários e este fato impede a plena integração dos respectivos povos no cenário globalizado.

Os fundamentalismos, presentes em todas as religiões, em graus diferentes, se apresentam mais numericamente e perturbadores nos povos de tradição maometana.

Há, entre os povos muçulmanos, uma ideologia de "*protesto social*" própria das áreas periféricas e inerentes ao mundo islâmico que não conheceu a renascença nos moldes europeus e particularmente italiano.

Os povos islâmicos, após o período colonial, estão em processo de "*recuperação da identidade cultural*" e este fato, aliado ao anteriormente arrolado, os impede de se integrarem em um cenário globalizado.

Deverão os povos islâmicos se manter a parte e exercendo forte pressão sobre os países adeptos da globalização, especialmente os centrais.

Terceira reflexão: conflitos entre valores culturais

Sem preocupação hierárquica, enumera-se como terceiro elemento de reflexão sobre a globalização o conflito entre os valores culturais.

Tome-se dois espaços geográficos e seus respectivos povos e o conflito de valores culturais é claramente identificado.

⁶ Vide: Demetrio Velasco Criado, *Pensamento Político Contemporâneo*, Universidad de Deusto, Bilbao – 1997.

A América do Norte é produto direto da colonização de povos de natureza individualista e que colocavam nos conflitos religiosos motivação para o progresso econômico e social.

Ao adepto da Reforma, cabe honrar a Deus pelas obras e estas são produto direto da graça. A predestinação conduz os bons e estes, demonstrando sua posição de eleitos, praticam obras e tornam-se mordomos dos bens de Deus que, em uma visão simplista, são os bens pertencentes a cada um individualmente.

O mundo latino americano, formado pela América Católica, possui um visão diametralmente oposta sobre a presença das pessoas na terra. Todos foram escolhidos para o sofrimento neste vale de lágrimas. Sofrer as agruras aqui na Terra é obter salvo-conduto para o Reino Prometido, onde a eternidade nos espera repleta de prazeres. Por aqui, na Terra, o sofrimento como forma de purificação.

Conquistar riquezas não é preciso. Preciso é se manter puro e pobre na busca do futuro perene. Alguns, transmutados em nobres, tornam-se senhores, outros, a grande maioria, deve permanecer em estado de miséria e marginalização, porque, amanhã, serão agraciados pelas cortes celestiais, onde serão participantes da primeira posição entre os agraciados com os manjares.

Na primeira situação, a existente na América do Norte, a pessoa se torna individualista e crente em sua identidade com o sagrado. Aceita o racionalíssimo científico e a ele se dedica e capta uma certeza advinda das proposições básicas originárias da leitura direta da Bíblia. Inexiste, no hemisfério Norte, a certeza da esperança, apresenta-se a certeza da eleição.

Na América Católica, colocam-se dogmas imutáveis e as conquistas da ciência pode conduzir ao conflito entre a fé e a certeza advinda da experimentação.

A honra é tudo; o lucro pecaminoso. Apresenta-se como excremento do diabo e não pode comparecer no ideário de nenhuma pessoa que pretenda conquistar a eternidade.

A par destas constatações, cabe recordar que a Inquisição atormentava os corpos e esgotava as almas. A verdade era apenas a verdade advinda da tradição e dos dogmas. Todo rompimento destes axiomas era fortemente apenada.

Em recente debate sobre o tema realizado em São Paulo, estudiosos e políticos apontaram outra vertente para o tema ou indicaram, sem o saber, as consequências do passado latino americano, a saber: a ausência de uma cultura cívico-democrática nos países da América Latina

e esta é substituída pela cultura que valoriza a esperteza de seus indivíduos e esta opção leva a uma “cidadania deficiente”⁷.

Estes duas mundovisões são incompatíveis e elas recaem sobre os exercícios de globalização ora em curso sobre os dois hemisférios das Américas. O conflito entre as posições é inevitável e, se não produz nada semelhante ao 11S, leva os povos a posicionamento adverso, tornando o exercício da governança penoso e a legitimidade, mesmo que obtida por meios democráticos, contestada.

Quarta reflexão: a marginalização dos políticos

A globalização provocou erosão das formas políticas tradicionais. Os tecnomonetaristas, detentores dos comandos financeiros, nas diversas partes do mundo, possuem linguagem e terminologia próprias e, como casta privilegiada, apresentam profundo desprezo pelo comum das pessoas e, particularmente, pelos homens de Estado.

As suas verdades são absolutas e procuram demonstrar uma superioridade desmedida sobre as demais pessoas que, em sua visão cibernética, só atrapalham suas operações financeiras, oferecendo, aqui e ali, demonstrações sobre seus equívocos e desequilíbrios provocados pelos surtos monetários que invadem as diversas partes do planeta, de acordo com os comandos centrais situados em posições inacessíveis às pessoas comuns.

Os políticos e os dirigentes dos estados nacionais são, como as demais pessoas, considerados seres comuns e como tal incapazes de compreender a linguagem dos detentores do capital financeiro, volátil e existente apenas nos registros contábeis eletrônicos.

Tornaram o planeta um grande cassino, onde as transferências se fazem dia-e-noite, independente dos fusos horários e localizações geográficas.

Dizem-se iniciados nas alquimias financeiras. Exigem transparência de todos os atos alheios, mas suas auditorias, concebidas para apontar acertos e erros dos registros contábeis, são corruptas e imorais, como mostrou a promiscuidade existente entre *Arthur Andersen* e os dirigentes da *Enron*, relacionamento ilícito chamado ironicamente de

⁷ Vide: O Estado de São Paulo, edição de 19 de junho de 2002, B5, participaram, entre outros: Celso Laffer, Pedro Malan, Marcos Aguinis e Hector Aguillar Camín.

Capitalismo de Amiguinhos por Joseph Stiglitz⁸ e, ainda mais recentemente, o episódio da **WorldCom**, sociedade por ações, que teria acrescido de **US\$ 3 bi e 800 mi** em receitas falsas à sua contabilidade, tornando a governança corporativa das empresas americanas alarmantemente deteriorada.

Ora, neste quadro deteriorado, os dirigentes dos estados nacionais não importam. Nada valem, apesar de sobre eles recaírem os grandes desafios impostos pelas sociedades e retratados nos direitos sociais presentes em constituições nacionais e entre eles cita-se: o direito a educação, à saúde, ao trabalho, a morada, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, como informa o **caput** do artigo 6.º da Constituição Federal brasileira.

Na verdade, os direitos sociais espelham as necessidades básicas do ser humano no desenvolver da vida, desde a concepção até a morte. É exigência do Direito Natural preservá-los e incrementá-los, possibilitando às pessoas o mínimo para a sobrevivência e convivência social

Esta obrigação – de preservar e incrementar o rol dos direitos sociais – recai sobre os políticos e estes, por perda do controle financeiro para os agentes globais, se encontram impedidos de formular políticas e desenvolvê-las.

Tornam-se, conseqüentemente, frágeis e, quando se opõe a realidade financeira criada e dirigida por terceiros, alheios aos controle do Estado, são fragilizados e tornam-se figuras decorativas, quando não descartáveis.

Só resta aos políticos aceitarem as regras do jogo instrumentalizado além de seus limites de atuação e, neste caso, nada podem fazer e se tornam espectadores de uma cena onde deviam ser atores e autores.

O já citado Stiglitz, em outro passo de sua entrevista antes mencionada, afirma:

“El FMI y el Tesoro de EEUU aprovechan la situación del país en crisis para promover su ideología y sus intereses” ... (os políticos) Tenían miedo de que, si no estaban de acuerdo com el FMI, éste les suspendería. Y entonces, no solamente no recibirán el dinero que les iba a dar el Fondo, sino que tampoco recibirían el del Banco Mundial ni el de la EU.

⁸ Entrevista de Joseph E. Stiglitz in El País, edição de 23 de junho de 2002, in EP[S], Premio Nobel de Economía.

Peor además tenían miedo de que mero hecho de hablar con franqueza diera los mismos resultado; de que el FMI pensara que se le estaban enfrentando, contestando de mala manera al Fondo, y que el Fondo les castigara, se vengara de ellos”

Tudo isto leva à ausência de estadistas – pessoas com grande saber e experiência em assuntos de Estado – que são substituídos por figurantes ocasionais e secundários advindos do *show business*, a indústria do entretenimento, e expostos pelo rádio e pela televisão, após trabalho de especialistas na transformação de um *qualunque* – qualquer um – em homem de Estado.

Há, inicialmente, um apoio a figura produzida, mas, depois, a experiência do cotidiano conduz a sua fragilização e verdadeira dimensão. Acontece, então, o cansaço político e o desinteresse dos cidadãos pela política. Estes, apesar de considerarem que as decisões políticas afetam as suas vidas, deixam a política à margem de seus interesses e atenções.

O fenómeno subsequente a este desinteresse da cidadania pela política é a privatização da política, onde os interesses particulares sobrepõem os do Estado e, portanto, dos cidadãos, afastando-os da participação e do engajamento efetivo, ainda porque, com a ausência das ideologias, inexistem idéias forças que permitam a vibração individual e o trabalho coletivo por uma idéia.

Há analistas que explicam o fenómeno a partir de três premissas:

*individualismo possessivo,
a cidadania consumidora de bens e pessoas e a
ausência de cultura política.*

As premissas arroladas indicam a presença dos valores advindos da globalização que, como se sabe, tem matriz de cultura anglo-escolesa e, portanto, muito diversa das culturas de cerne ibero-americano ou latino-romano.

O estudioso, com fundamento neste tema específico, deve se lançar à análise de novas formas de participação, pois a simples e engenhosa concepção do Abade Sièyès, a representação popular, esgotou-se.

Em tempos de instrumentalização eletrônica, as sociedades não podem abdicar de consultas populares por via da Internet, tornando interativas as ações governamentais e possibilitando aos administradores do Estado dar prontas respostas aos anseios da sociedade.

Um sistema de tomada de decisões coletivas deve reunir condições para garantir os objetivos intencionados, como registra Criado, a partir da leitura R. Dahl, indicando que, neste caso, deve existir,

- (a) *participação efetiva de todos os cidadãos,*
- (b) *igualdade de votos nas etapas decisórias,*
- (c) *conhecimento pleno do tema examinado,*
- (d) *controles do programa de captação de vontades e*
- (e) *critério de inclusividade, ou seja, todos os cidadãos devem ser incluídos no processo.*

Caso contrário, há risco de recaídas autoritárias por toda a parte, particularmente em razão do terrorismo gerado pelos fundamentalismos e pela pobreza, apesar das firmes opções populares, em pesquisas, pela democracia como forma de governo.

Quinta reflexão: o esgotamento das formas tradicionais de convivência internacional.

Esgotaram-se as formas de convívio internacional no modelo clássico. A Organização das Nações Unidas, como se apresenta na atualidade, já não permite a convivência entre estados e povos de diferentes culturas e graus de desenvolvimento econômico.

Os acordos bilaterais, apesar de indicarem traços de união entre estados, mostram-se estreitos para os grandes horizontes da atualidade.

A formação de blocos econômicos – a União Européia desde seus primórdios é exemplo positivo – é o caminho a ser desenvolvido pelos povos de culturas similares e valores harmônicos.

Parece difícil a possibilidade de uma convivência pacífica, na ONU, por exemplo, de estados antagônicos em razão de posições religiosas extremadas, mas, certamente, é possível e desejável que estados com povos orientados por valores semelhantes se unam em blocos. Este é o primeiro passo para a saída da atual situação de caos para um coletivo organizado, como, é sempre bom reafirmar, indica a experiência da Europa dos quinze.

Mas, os meros blocos econômicos, mesmo quando se unem fortemente por meio de um moeda comum, como é o caso do *euro*, são figuras deformadas se não adotarem sistemas de governos com regras precisas e definições de espaços precisos.

As sociedades, com valores assemelhados ou comuns, devem se unir em blocos e estes blocos devem se transformar em federações, mesmo que assimétricas, em razão da diferença econômica e geográfica dos estados que as compõem, para permitir um governo comum e a existência de parlamentos com efetiva condição de legislar sobre toda a comunidade integrante da federação.

É significativo o tema e sua presença se encontra viva na atualidade da União Européia. No ano de 2004, os europeus deverão se reunir em Conferência Inter-Governamental e, segundo se constata, os estados participantes não desejam adotar, naquela oportunidade, a idéia de um Constituição européia. Optariam por um Tratado Constitucional⁹.

Este tema leva a controvérsia expressiva e um dos argumentos para a não adoção de uma Constituição, na visão clássica, é a inexistência de um *demos* comum – um povo comum – e, em resposta aos opositores desta tese, afirma-se que é o documento constitucional que identifica o povo.

Avançam mais os defensores de uma Constituição.

Afirmam que as normas integradas em um documento constitucional são melhor identificadas e, por via de consequência, conferem maior grau de *credibilidade* ao direito e, sem *credibilidade* do Direito, as sociedades se tornam frágeis.

O argumento desta corrente – dir-se-ia constitucionalista – é que um tratado de Direito Internacional Público tem menor credibilidade que uma Constituição e, como suporte de seus argumentos, indicam a ONU, acima citada, como a melhor caracterização desta posição teórica.

Ora, a opção por uma Constituição conduziria a criação do Estado Europeu e este só seria viável mediante a instituição de federação.

Epílogo

Estas algumas poucas reflexões sobre a globalização e seus efeitos sobre os povos e as culturas locais. O tema – globalização – é estimulante e apresenta facetas infundáveis. Cabe a cada um, no interior de suas academias, ver e antever as consequência desta dominação in-

⁹ Vide: Antonio Estella de Noriega in El País edição de 22 de junho de 2002, artigo: Por qué Europa necesita una Constitución.

ternacional advinda da globalização centrada em uma potência hegemônica e onnipresente.

Salvar as individualidades dos vários povos é algo imprescindível sob pena de se transformar em monotonia o viver no interior do planeta Terra, pasteurizado e sem sabores, sons e vidas diversas. A homogeneidade leva a fadiga e a fadiga a um viver sem vibração.

BIBLIOGRAFIA

- Diccionario de la Lengua Española da Real Academia Española*, Editorial Espasa, Madri – 2001
- Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*, Editorial Verbo, Lisboa – 2001
- Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Editora Objetiva, Rio de Janeiro – 2001
- Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro – 1986
- The American Heritage Dictionary of the English Language*, Houghton Mifflin Company, Boston-New York-London – 1992
- Bíblia de Referência Thompson*, Editora Vida, Deerfield, Florida, E.U.A – 1993
- Diccionario de Ciencia Política*, Andrés Serra Rojas, Facultad de Derecho/UNAM/Fondo de Cultura Económica, México – 1998
- Enciclopeida de la Política*, Rodrigo Broja, Fondo de Cultura Económica, México – 1998
- Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi e os. Fcultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e os., México – 2000
- Pensamiento Político Contemporáneo*, Demetrio Velaso Criado, Universidad de Deusto, Bilbao – 1997
- Les Grandes dates du Droit*, François de Fontette, Presses Universitaires de France, Paris – 1997
- O Brasil e o dilema da globalização*, Rubens Ricupero, Editora Senac, São Paulo – 2002

DIÁRIOS

El País

- 15 de junho de 2002, entrevista de Javier Echeverria
- 22 de junho de 2002, artigo de Antonio Estella de Noriega: Por qué Europa necessita una Constitución
- 23 de junho de 2002, entrevista de Joseph E. Stiglitz in EP[S]

O Estado de S.Paulo

- 17 de junho de 2002, matéria sob o título: Jufzes debatem riscos da Alca para o sistema jurídico do País

- 19 de junho de 2002, matéria sob o título: Em debate, o que é ser latino-americano
- 26 de junho de 2002, matéria sob o título: WorlCom é alvo de acusação de fraude financeira

Diário do Comércio

- 18 de junho de 2002, artigo da advogada Eliana G. Simonetti: "A legislação brasileira é inadequada à globalização"

A REPERCUSSÃO DA GLOBALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E NA FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

por *Arthur Roquete de Macedo**

A globalização da economia está fortemente ligada à transformação nos padrões de produção e conduz a uma significativa mudança nas vantagens competitivas entre as nações. A competitividade de um país em relação a outros é determinada pela qualidade de seus recursos humanos, pelo conhecimento que é capaz de produzir e transferir, pela capacidade que tem de aplicar ciência e tecnologia na produção de bens e serviços. O impacto destes requisitos no sistema de educação superior dos países interessados na inserção em um espaço mundial comum é absolutamente irreversível e exigiu mesmo uma redefinição de políticas econômicas e sociais.

Dentro deste contexto o papel a ser desempenhado pelas Universidades e demais Instituições de Ensino Superior e Pesquisa ganha uma dimensão cada vez mais relevante e a competência para exercê-la um desafio permanente.

O processo de Internacionalização e a transição para a Sociedade do Conhecimento exigirão da Academia a revisão do seu ideário com: a adoção de novos paradigmas; a renovação dos seus projetos pedagógicos e a adequação da sua postura para o enfrentamento das questões políticas, sociais e econômicas.

A exigência será ainda maior para as Instituições de Ensino e Pesquisa das nações em desenvolvimento, posto que pela importância que

* Presidente da Câmara do Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação - Ministério da Educação/Brasil e Diretor da Fundação CESGRANRIO - São Paulo. Ex-Reitor da Universidade Estadual Paulista - UNESP -, SP.

representam para seus países nas atividades de produção do conhecimento e transferência de tecnologia e na assistência nas áreas de saúde e social se constituem em protagonista imprescindível para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento sustentado.

No Brasil, por exemplo, a qualificação de recursos humanos e a pesquisa básica aplicada são realizadas quase que exclusivamente nas Universidades e em Institutos de Pesquisa Públicos. A atuação das poucas empresas privadas não universitárias e das corporações nestas áreas constituem a exceção que confirma a regra.

Enfim, as Instituições de Ensino terão que se preparar para o enfrentamento dentre outros dos seguintes desafios: Expansão do Ensino Superior; Reconhecimento e Acreditação Internacional; Comercialização dos Serviços Educativos; Oferta do ensino e da aprendizagem privilegiando o estudante; Implantação de novas tecnologias na educação; Inserção Regional das Instituições de Ensino Superior; Custos e Financiamentos.

1. Crescimento, demanda e diversidade

O rápido crescimento e a compreensão quase que universal da necessidade de formação de terceiro grau deu origem a uma forte expansão do sistema universitário. No Brasil, esta expansão se faz principalmente por iniciativa do setor privado e é modulada pela criação de novos cursos, novas modalidades da graduação e novas formas de organização institucional. Este processo de expansão é tão forte, que tem motivado uma acirrada concorrência entre os muitos provedores da educação superior. Por exemplo, no Brasil, os recordistas de anúncios em rádios e TVs não são mais os tradicionais fabricantes de cigarros, sabão em pó, etc. Cerca de 50% dos comerciais são ligados à educação, formação e aperfeiçoamento profissional, o que comprova nossas informações anteriores.

Os dados apresentados a seguir informam sobre a dimensão do sistema brasileiro de ensino de terceiro grau. Eles foram coletados no Censo do Ensino Superior, um trabalho desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação – INEP/MEC, e contabilizam um crescimento geral, entre 1994 e 2000, de 38,6% no número de instituições de ensino e de 90,3% no número de cursos. O ritmo de expansão do sistema brasileiro pode também ser avaliado por meio da taxa anual média de crescimento das matrículas, no período de 1994 a 2000, que foi de 8,37%.

Brasil 2000 – Estatísticas do Ensino Superior – Ensino de Graduação¹

	2000			1998			1996			1994		
	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas
Instituições	1180	176 14,9%	1004 85,1%	973	209 21,5%	764 78,5%	922	211 22,8%	711 77,2%	851	218 25,6%	633 74,4%
Cursos	10585	4021 38,0%	6564 62,0%	6950	2970 42,7%	3980 57,3%	6644	2978 44,8%	3666 55,2%	5562	2412 43,3%	3150 56,7%
Matrículas	2694245	887026 32,9%	1807219 67,1%	2125958	804729 37,8%	1321229 62,2%	1868529	735527 39,3%	1133002 60,7%	1661034	690450 41,5%	970584 58,5%

¹ Sinopse Estatística da Educação Superior 2000, INEP/MEC, Brasília – DF, 2001.

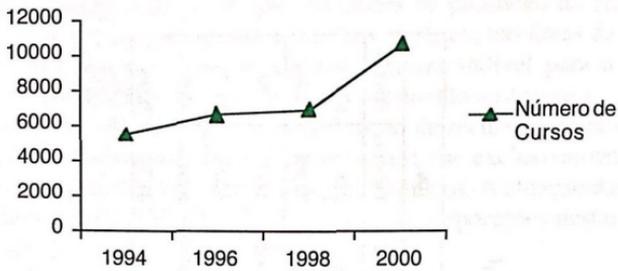


GRÁFICO 1. Brasil: Expansão do Ensino Superior – Cursos

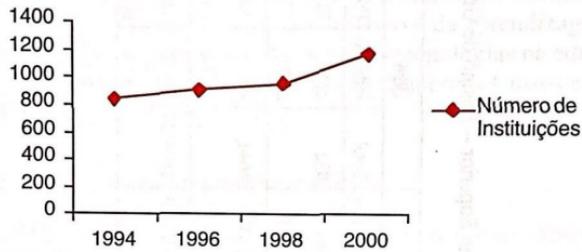
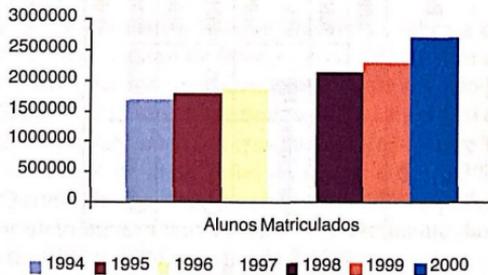


GRÁFICO 2. Brasil: Expansão do Ensino Superior – Instituições.



GRÁFICO 3. Brasil: O Público e o Privado na Educação Superior/Instituições.



O quadro brasileiro reflete o comportamento dos países em desenvolvimento, onde o número de estudantes matriculados no ensino superior passou de 28 milhões em 1980 para 47 milhões em 1995. Esta é uma tendência que deve durar pelo menos mais uma década.

Desenha-se, pois, neste início de século, um novo perfil da Instituição de nível superior, que passa a ser descrita principalmente como uma organização que mais e mais se prepara para o ensino de massa, que favorece a forte participação das carreiras ligadas ao desenvolvimento de competências para a gestão de empresas e para o desenvolvimento e a aplicação das tecnologias de informação e comunicação.

O perfil revela também que a diversificação dos cursos foi intensa, especialmente nas propostas de formações de curta duração, desde os mais tradicionais como a especialização (pós-graduação *lato sensu*) até as novas modalidades, que consagraram o Master in Business and Administration – MBA, e que, na graduação, deram origem a novas modalidades, dentre as quais os modelos conhecidos como sequenciais e tecnológicos, adotados no Brasil. São cursos de curta duração, que oferecem um certificado de estudos em um campo do saber e que podem ser integralmente aproveitados, em um programa complementar para a obtenção do título de Bacharel ou Licenciado. É interessante destacar aqui que a boa aceitação desta nova modalidade no Brasil deve-se em boa medida ao fato de que os cursos sequenciais e tecnológicos conferem um diploma àqueles que o completam, mantendo assim uma tradição brasileira.

Ainda com relação à demanda, tornam-se muito significativas as preocupações com os jovens e adultos que não tiveram acesso à educação superior ou mesmo com a reintegração daqueles que por uma ou outra razão não concluíram sua formação, e sobretudo com as necessidades de formação continuada, traço de uma sociedade moderna e em constante mudança em função da acelerada produção e difusão do conhecimento. Uma das expressões mais fortes desta vertente é o movimento das profissões: até algumas décadas passadas, a formação universitária era o requisito para a obtenção de um emprego duradouro, que em muitas vezes permitia a construção de uma carreira bem sucedida e levava até a aposentadoria. Hoje, esta é uma prática ultrapassada e o profissional precisa atualizar-se e não raro, capacitar-se para o exercício de uma nova profissão. A educação a distância, com o emprego de metodologia fundamentada na comunicação virtual tem crescido mundialmente e não são poucas as universidades virtuais e os programas de ensino que podem ser seguidos a distância.

É neste contexto que se situa a avaliação, como um mecanismo para garantir a qualidade da formação superior, para informar ao estudante sobre os pontos fortes e as deficiências das instituições de ensino e principalmente para permitir que o governo acompanhe a evolução das unidades cujo funcionamento foi por ele autorizado. No Brasil, a enorme participação dos estudantes ao Exame Nacional de Cursos – em 2002, compareceram ao exame 368.890 estudantes, correspondendo a 94,5 % do total de inscritos – é prova inequívoca da importância que adquiriu este mecanismo que afere as habilidades e competências adquiridos na graduação. Em conjunto com a avaliação por pares, realizada em cada um dos cursos de cada uma das instituições, o processo de avaliação do ensino superior está consolidado no Brasil e caminha na direção de aperfeiçoar os instrumentos de medida e da capacitação dos avaliadores.

Antes de passar para o próximo conjunto, gostaria de registrar dois pontos que podem ser caracterizados como repercussões da globalização e que, ao contrário do que até agora foi apresentado, configuram pontos frágeis deste processo.

- O primeiro, diz respeito à evolução dos mercados de trabalho, que em países em desenvolvimento, não tem respondido à oferta de mão de obra qualificada, graduada em nível superior. As dificuldades de colocação têm exigido um esforço adicional dos egressos, na tentativa de diferenciar seus currículos ou mesmo na diminuição de suas pretensões salariais. A inserção de um país em um mundo competitivo não pode destruir o sonho de sua juventude e isto deve ser motivo de reflexão dos governos de todos os países.

- O segundo trata do acesso à informação e ao conhecimento. É importante que se tenha sempre em conta que a utilização de novas tecnologias pode gerar profundos abismos entre as populações. Assim, a globalização, em lugar de diminuir diferenças, pode levar à exclusão. Esta não é apenas uma preocupação: é uma realidade, vivida em países da América Latina e da África. E não me parece uma questão que possa ser resolvida sem o aporte de recursos financeiros em programas de longa duração e que não sofram soluções de continuidade em decorrência de mudanças políticas. Para diminuir diferenças e fazer valer, de fato, a fluidez de fronteiras é preciso mais do que vontade política: é preciso eleger prioridades que respeitem os princípios da igualdade.

2. Reconhecimento e Acreditação Internacional

A necessidade crescente de recursos humanos qualificados atravessa fronteiras e exige das Instituições de Educação Superior a formação de quadros que se encaixem em determinados padrões internacionais. A idéia para atender esta demanda é utilizar ao máximo o potencial instalado em vários países por meio de convênios internacionais entre Universidades, do desenvolvimento de programas interdisciplinares e do aproveitamento de estudos realizados em diferentes Instituições de distintos países.

Em reunião recente patrocinada pela UNESCO, e realizada em Paris nos dias 10 e 11 de Setembro de 2001, o Prof. Dirk Van Damme da Universidade de GENT, na Bélgica, postula "the need for a new regulatory framework for recognition quality assurance and accreditations". Avançando em suas propostas, o Prof. Van Damme assinalou que os temas de Transferência Internacional e do Reconhecimento de Créditos seriam resolvidos automaticamente com o desenvolvimento de sistemas de Acreditação Internacional.

O Prof. Marco Antonio Dias, ex-diretor da Divisão de Ensino Superior da UNESCO, chama a tenção das dificuldades para a colocação em prática dessas propostas e dos riscos decorrentes da sua aplicação.

Acrescenta Dias, "na prática, o que se viu, até agora, com exemplos como o do GATE, sob a liderança de uma arrogante funcionária norte-americana, é a falta de autoridade e competência aos que decidem empreender esta tarefa e, no caso concreto, com uma mistura de agenda em que a instituição que pretende ou pretendia estabelecer um sistema de acreditação, era, ao mesmo tempo, promotora de venda de serviços universitários." É bom notar que algumas associações, entre elas, a AIUP ou IAUP – Associação Internacional de Presidentes de Universidades, está propondo a criação de uma "clearinghouse of trustworthy quality assurance and accreditation systems in the world", baseada em definição mutuamente aceita de conceitos e de padrões básicos de qualidade e de critérios de análise. Para isto, tenta-se obter o apoio moral e a legitimação de organismos como a UNESCO. Igualmente, tenta-se levar esta organização a emprestar sua autoridade e legitimidade a experiências de acreditação internacional, fato que pode ser extremamente perigoso, pois a experiência nas organizações internacionais mostra que alguns países ricos aceitam este tipo de cobertura na medida em que, como já assinalamos, se diga que seu sistema é o bom e que deva ser estendido aos demais... Na reunião de

especialistas realizada na UNESCO em de Setembro de 2001, um documento foi apresentado para a criação de um “worldwide quality label” ou “worldwide quality register”, do qual se encarregaria um grupo de especialistas sob a égide conjunta da Associação Internacional de Presidentes de Universidades (IAUP), do INQAAHE (International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education) e da UNESCO. Segundo proposta feita pela IAUP, fundos deveriam ser buscados junto à UNESCO, OCDE e Banco Mundial para fazer funcionar o grupo.

Por enquanto, a UNESCO está agindo com prudência verbal neste campo, tendo Sir John Daniel, o sub-diretor geral de educação desta organização, afirmado que “a UNESCO não tem absolutamente a intenção de se transformar numa agência internacional de acreditação no campo do ensino superior. Isto seria totalmente impróprio”. Para John Daniel, uma agência multilateral como a UNESCO “enfrentaria problemas insuperáveis de legitimidade e de eficácia, caso se transformasse em um instrumento para emitir julgamentos sobre instituições nos Estados membros”.

Infelizmente, os partidários da idéia de utilizar a UNESCO como escudo para legitimar a proposta não desistiram. Em novembro de 2001, reuniu-se na sede daquela agência, um grupo de trabalho com o objetivo de instituir o “Fórum Global” que atuará na prática como uma agência acreditadora legitimada pela UNESCO.

De acordo com o Prof. Marco Antonio Dias, dois pontos devem ser destacados:

1. um plano de ação foi elaborado, prevendo uma série de atividades como a realização de inventário sobre necessidades regionais específicas e o levantamento dos especialistas sobre reconhecimento e acreditação inter-regionais: promoção e codificação das boas práticas: desenvolvimento de guias ou roteiros para políticas destinados aos Estados Membros na forma de códigos internacionais ou outras normas internacionalmente aceites. Uma nova reunião está prevista para o outono europeu de 2002.

2. a composição deste grupo contempla majoritariamente representantes de instituições do Norte, (além, evidentemente de representantes de instituições da Nova Zelândia e da Austrália, as quais, embora geograficamente situadas no Sul, representam, de fato, concepções idênticas às dos países industrializados). Estas instituições são a Associação Internacional de Presidentes de Universidades, internacional como o nome indica, mas controlada por países ricos, notando-se que

seus três últimos presidentes vieram dos Estados Unidos, Dinamarca e Austrália, a International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education, uma rede criada em Hong Kong com objetivos globais mas também claramente dominada por aqueles países, e uma instituição europeia Council for Higher Education Accreditation (CHEA).

A missão do Fórum, segundo documento divulgado na reunião de novembro de 2001, é de, sob os auspícios da UNESCO, “to link existing framework dealing with international issues of Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications and provide platform for dialogue between them”. Propõem também, os participantes, a elaboração e aprovação de um código “as a truly international policy framework for dealing with private and transnational providers, reconciling the interests of national governments, the tradicional public higher education sector, for-profit providers and the needs of students and the general public interest”. O código, afirma o documento em questão, será adotado através de um acordo internacional sobre garantia de qualidade, acreditação e reconhecimento de qualificações. Para isso, são previstas inclusive emendas às convenções que os Estados membros da UNESCO firmaram sobre a questão de reconhecimento de estudos, graus e diplomas.

Há que se notar que, aparentemente, importantes instituições ibero-americanas estão completamente ausentes deste debate. A ausência está preocupante, sobretudo quando se nota a participação quase hegemônica de Instituições norte-americanas, neozelandesas e australianas.

As intenções podem ser boas, mas certamente serão de alto risco e de difícil aplicabilidade se não ocorrer uma participação efetiva dos membros da comunidade acadêmica mundial, quer eles sejam representantes dos países ricos e industrializados, de países em desenvolvimento ou mesmo de nações pouco desenvolvidas.

3. Comercialização dos Serviços Educativos

A decisão da Organização Mundial do Comércio (OMC) de incluir o ensino superior como um dos doze setores de serviço catalogados no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS ou GATT em língua inglesa) reascendeu de forma explosiva a discussão: – Ensino Superior bem público e direito do cidadão ou mercadoria a ser livremente comercializada?

A declaração mundial sobre a Educação Superior no século XXI aprovada em 09 de outubro de 1998 por representantes de 180 países reunidos na UNESCO em Paris, define claramente a educação superior como um serviço público que deve basear suas orientações de longo prazo em objetivos e necessidades sociais, incluindo o respeito às culturas e a proteção do meio ambiente.

Essa orientação é sustentada pelas declarações e planos de ação das conferências regionais sobre o ensino superior realizados em Havana, Dakar, Tóquio, Palermo e Beirute ao longo do ano de 1998 e consolidadas em documento da UNESCO pelo seu Diretor da Divisão de Ensino Superior – Prof. Marco Antonio Dias.

Na mesma linha de pensamento estão as posições do ex-primeiro ministro francês Lionel Jospin “se o ensino superior deve se adaptar ao mercado, eu rejeito a concepção mercantil segundo a qual o mesmo poderá ser determinado pelo mercado” e termina “como a maioria dos europeus sou fiel ao serviço do Estado na garantia de igualdade de oportunidades e no financiamento”.

A presidente do Conselho Superior de Educação do Quebec – Canadá – Celine Saint Pierre apoia: “é preciso reafirmar que o ensino superior deve ser definido como um serviço público e não como uma empresa do saber e de formação orientada pelas leis do mercado”.

Esta é a melhor corrente de pensamento, mas não a única: a Organização Mundial do Comércio (OMC) postula com o apoio de alguns países desenvolvidos, liderados pelos EUA, Austrália e Nova Zelândia, a comercialização dos serviços educacionais.

Uma das linhas de argumentação da OMC é a de que, a partir do momento que instituições particulares são admitidas como provedoras de ensino, este é comercial, aplicando-se, pois a ele as regras da OMC.

Ao analisarmos a importância da educação superior no aspecto econômico, entendemos a posição da OMC e dos países exportadores de programas e de tecnologias na área da educação e da capacitação de recursos humanos.

O Banco Merrill Lynch (USA) calculou o mercado mundial do conhecimento através da Internet em 9,4 bilhões de dólares no ano 2000 fazendo uma estimativa que poderá alcançar cerca de 55 bilhões em 3 anos.

Em matéria publicada pela revista brasileira Exame em Abril do corrente ano é salientado que os negócios diretamente ligados a educação movimentam anualmente 90 bilhões de reais.

Vários outros dados poderiam ser relacionados para mostrar o impacto comercial nas próximas décadas do setor educacional. Seria desnecessário; o empenho da OMC e de grupos ligados a Agências Internacionais em colocar a educação como uma dos 12 (doze) setores de serviço incluídos no AGCS (GATT) deixam clara esta questão. Alguns pontos mostram os riscos da comercialização desenfreada de serviços educacionais.

1. Uniformização do ensino superior, com perda dos enfoques regionais específicos, culturais e a vinculação as necessidades e ao interesse nacional.

2. Aumento de possibilidade de difusão dos sistemas de franquias.

3. Acentuar a decadência das Instituições educacionais e de formação de recursos humanos dos países em desenvolvimento e, sobretudo, dos menos adiantados.

4. Risco de recursos públicos de países em desenvolvimento serem utilizados para o financiamento de grupos estrangeiros que comercializem o ensino superior em atividade em seu território.

5. Subordinação dos interesses estratégicos de nações independentes às regras da AGCS.

Felizmente estes riscos poderão ser evitados se a reação de Associações Universitárias importantes e representativas como, por exemplo, a Associação Européia de Universidades (EUA), Associação das Universidades e Colégios do Canadá (AUCC); Council for Higher Education Accreditation (CHEA); American Council on Education (ACE) dentre outras, receber o apoio da comunidade acadêmica e científica internacional e dos 180 países que assinaram a “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação” em 1998 na UNESCO em Paris.

Na verdade, o poder de regulamentar o ensino superior deve permanecer com o Estado, devendo cada país de forma soberana delegá-lo total ou parcialmente, quando conveniente, ao setor privado deixando claro que esta concessão não o descaracteriza de forma alguma como um bem público que deve ser usufruído de forma universal pelos seus cidadãos.

Particularmente, em razão das dificuldades que o estado enfrenta na maioria dos países, em custear o atendimento a demanda existente, sou partidário da coexistência no ensino superior dos setores público e privado sob a regulamentação e fiscalização do poder público.

4. Novas Tecnologias em Educação

A utilização das novas tecnologias aliada ao avanço dos meios de comunicação promove na área da educação um avanço sem precedentes na difusão rápida do conhecimento e na ampliação e diversificação de programas para a qualificação de recursos humanos. O avanço, porém, é desigual e contempla muito mais os países desenvolvidos e com capacidade de aplicar recursos a fluxo contínuo e montantes consideráveis.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento² debateu, como elemento central, a questão das novas tecnologias e da globalização. O “juízo final” é rigoroso. Para esta organização do sistema das Nações Unidas, é evidente a marginalização dos países pobres dentro da economia global dominada pelas tecnologias da informação. Limitemo-nos, por enquanto, a citar apenas um exemplo: com 19% da população mundial, os 29 países da OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – o clube dos países ricos, tem 91% dos utilizadores de Internet. Mais de 50% destes utilizadores estão nos Estados Unidos, que representam apenas 5% da população mundial.

Segundo se pode ler numa publicação do Instituto Internacional do Planeamento, organização autónoma funcionando no quadro da UNESCO, “to meet the challenges of globalization, it would in fact appear necessary to prepare individuals for a workplace where responsibilities are constantly changing, where vertical management is replaced by networking, where information passes through multiple and informal channels, where initiative-taking is more important than obedience, and where strategies are especially complex because of the expansion of markets beyond national borders. Therefore, education must help individuals to perform tasks for which they were not originally trained, to prepare for a non-linear career path, to improve their team skills, to use information independently, to develop their capacity for improvisation as well as their creativity, and finally to lay the basis of complex thinking linked to the harsh realities of practical life”.

No campo do ensino superior, o tema vem sendo discutido, desde há alguns anos, na maioria das conferências dedicadas ao setor. Em particular, em Paris, em 1998, as novas tecnologias foram objeto de demonstrações, mesas-redondas foram organizadas pela Universidade

² World Human Report – New York, 1999.

das Nações Unidas com os participantes situados em várias partes do mundo: o debate ocorreu em todas as comissões, em várias plenárias, sendo o tema objeto de uma discussão aprofundada numa das tardes do encontro. Durante a semana de 5 a 9 de outubro, o projeto de declaração foi cuidadosamente revisto e, ao final, os participantes aprovaram um artigo, o de número 12, sobre “o potencial e desafio da tecnologia”, no qual se pode ler:

“As rápidas inovações por meio das tecnologias de informação e comunicação mudarão ainda mais o modo como o conhecimento é desenvolvido, adquirido e transmitido. Também é importante assinalar que as novas tecnologias oferecem oportunidades de renovar o conteúdo dos cursos e dos métodos de ensino e de ampliar o acesso à educação superior. Não se pode esquecer, porém, que novas tecnologias e informações não tornam os docentes dispensáveis, mas modificam o papel destes em relação ao processo de aprendizagem e que o diálogo permanente que transforma a informação em conhecimento e compreensão passa a ser fundamental. As instituições de educação superior devem ter a liderança no aproveitamento das vantagens e do potencial das novas tecnologias e comunicação (TIC), cuidando da qualidade e mantendo níveis elevados nas práticas e resultados da educação, com um espírito de abertura, igualdade e cooperação internacional, pelos seguintes meios:

a) participar na constituição de redes, transferência de tecnologia, desenvolvimento de materiais pedagógicos e intercâmbio de experiências de sua aplicação ao ensino, à formação e à pesquisa, tornando o conhecimento acessível a todos;

b) criar novos ambientes de aprendizagem, que vão desde os serviços de educação a distância, até as instituições e sistemas de educação superior totalmente virtuais, capazes de reduzir distâncias e de desenvolver sistemas de maior qualidade em educação, contribuindo assim tanto para o progresso social, econômico e a democratização como para outras prioridades relevantes para a sociedade; assegurando, contudo, que o funcionamento destes complexos educativos virtuais, criados a partir de redes regionais, continentais ou globais, ocorra em um contexto de respeito às identidades culturais.

c) considerar que, no uso pleno das novas tecnologias de informação e comunicação para propósitos educacionais, atenção deve ser dada à necessidade de se corrigir as graves desigualdades existentes entre os países, assim como no interior destes, no que

diz respeito ao acesso às novas tecnologias de informação e de comunicação e à produção dos correspondentes recursos;

d) adaptar estas novas tecnologias às necessidades nacionais, regionais e locais para que os sistemas técnicos, educacionais, administrativas e institucionais possam sustentá-los;

e) facilitar, por meio da cooperação internacional, a identificação dos objetivos e interesses de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, o acesso equitativo e o fortalecimento de infra-estrutura neste campo e da difusão destas tecnologias por toda a sociedade;

f) seguir de perto a evolução da sociedade do conhecimento, garantindo, assim, a manutenção de um alto nível de qualidade e de regras que regulamentam o acesso equitativo a esta sociedade;

g) considerar as novas possibilidades abertas pelo uso das tecnologias de informação e comunicação, e perceber que são sobretudo as instituições de educação superior as que utilizam essas tecnologias para modernizar seu trabalho, e não as novas tecnologias que se utilizam de instituições educacionais reais para transformá-las em entidades virtuais”.

No segundo documento aprovado pela CMES, o “marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento do ensino superior”, os participantes indicaram, no parágrafo n.º8, que “o uso de novas tecnologias deve ser generalizado o máximo possível para servir de ajuda às instituições de ensino superior, reforçar o desenvolvimento acadêmico, ampliar as possibilidades de acesso, permitir uma difusão universal e promover a expansão do conhecimento, as instituições educacionais e o setor privado devem assegurar que a informática, as infra-estruturas de redes de comunicação, os centros de computação e o treinamento de recursos humanos sejam oferecidos adequadamente”.

No relatório “Universidad 2000”, elaborado pela Conferência de Reitores das Universidades Espanholas (CRUE) e dirigido pelo Professor Josep Maria Bricall, ex - presidente da Conferência de Reitores Europeus (CRE), pode-se ler:

“El libro Blanco sobre la Educación y la Formación de la Comisión Europea precisa cuales han sido los tres grandes impactos de nuestro tiempo sobre el mundo de la educación: la emergencia de la sociedad de la información que está transformando la naturaleza del trabajo y de la organización de la producción; el fenómeno de la mun-

dialización que incide sobre las posibilidades de creación de empleo; y, finalmente, la revolución científico-técnica, que crea una nueva cultura y que plantea acuciantes cuestiones éticas y sociales”.

5. Ensino e Aprendizagem Privilegiando o Estudante.

O ensino está sendo reorganizado de modo a favorecer a adaptação de programas, a orientação e o apoio ao estudante para que ele realmente possa aproveitar seus estudos. A articulação e o aproveitamento de estudos já realizados, são mecanismos bem aceitos desde que tenham como referencial a qualidade do ensino. Isto não quer dizer que se deva orientar a formação no sentido de atender demandas individuais, mas sim levar em conta os interesses dos empregadores e da sociedade. O desafio consiste em equilibrar, de uma parte, as demandas e as escolhas, e de outra, a coerência e a transparência dos programas de ensino, ou seja, é necessário recorrer à flexibilização de currículos e ao aproveitamento de atividades que, a princípio definidas como complementares, podem oferecer uma importante contribuição à formação do profissional.

Entre as alternativas que permitem a realização destas metas estão os programas de intercâmbio e de estágios profissionalizantes. No Brasil, há ainda um programa que toma força a cada dia, como mecanismo que leva ao aperfeiçoamento da condição profissional. Trata-se de programas de iniciação à pesquisa científica, que contam inclusive com o apoio institucional de agências de fomento nacionais como o CNPq e a FAPESP e que permitem ao estudante o contato com técnicas e métodos modernos de investigação e que, por causa disto, exigem a revisão de conceitos teóricos fundamentais e a compreensão das diferentes interfaces que devem ser abordadas para a solução de problemas e para o desenvolvimento do conhecimento.

No campo dos intercâmbios estão incluídas oportunidades para estágios em universidades estrangeiras. Além de representar uma troca de informações importante para a aquisição de conhecimentos técnicos, a experiência pessoal vivenciada pelo estudante lhe confere capacidades para enfrentar situações desconhecidas, independência e espírito de solidariedade. Ainda que a internacionalização da educação superior não tenha atingido até este momento a força de uma política globalizada, é inegável a sua importância para o processo de desenvolvimento institucional, ou seja, se este não é ainda um caminho recorrente nos

planos das universidades, é importante enfatizar que a inserção internacional requer que todas as instituições estabeleçam em seu programa de desenvolvimento políticas que, de uma ou outra forma, contemplem este requisito. É preciso registrar também que a preocupação com a qualidade dos programas e intercâmbios contratados é uma preocupação permanente das instituições e que para isto já existem programas especiais de avaliação e acompanhamento como o International Quality Review Process, organizado pela OCDE.

As estratégias de internacionalização adotadas por algumas instituições incluem a instalação de unidades externas à sua área de atuação. No bojo destas iniciativas residem questões importantes que eu gostaria de colocar para a nossa discussão desta tarde.

1. Que valores, princípios e compromissos movem uma instituição globalizada quando define suas ofertas fora de sua jurisdição?

2. Qual o significado da presença de instituições estrangeiras, quer por parcerias com IES nacionais, ou, por iniciativa própria, em competição com os provedores locais? Seria esta uma forma de desnacionalizar a educação superior? Ou pode ser uma forma de criar novas oportunidades e de inovação, benéfica para a IES e para os seus clientes?

3. Ainda que a educação transnacional traga vantagem competitiva para aqueles que a escolhem, pode-se garantir que ela representa também maiores chances de sucesso no confronto com egressos da instituição sede, quando está em jogo, por exemplo, a conquista de um posto de trabalho?

Questões como estas que acabam de ser apresentadas precisam ser claramente discutidas, inclusive para evidenciar o papel da comercialização da educação em um espaço mundial único.

6. Inserção regional e Evolução da Instituição de Ensino Superior

O processo de evolução das instituições de ensino superior, planejado ou não, está fortemente atrelado à reestruturação das economias nacionais. Elas devem atender às demandas por novas vagas, novas competências, às transformações no modo de produção do conhecimento e na organização do ensino, transformando-se em instituições inovadoras, competitivas e dinâmicas. Esta evolução acaba por torná-las também importantes parceiras do poder local, regional e nacional

de tal forma que elas podem efetivamente participar do processo de desenvolvimento regional. Para tanto, é importante que elas avaliem e mesmo redefinam seu papel em um ambiente em constante transformação e que identifiquem as possibilidades que lhe são oferecidas para realizar estudos e projetos que tenham significado para a região em que estão inseridas. Uma dos mecanismos mais estratégicos para garantir o sucesso de parcerias locais para o desenvolvimento regional é representada por ações da administração superior no sentido de facilitar ao máximo o acesso à informação sobre as competências da IES e também de criar mecanismos de interface, capazes de coordenar as ações externas e as parcerias institucionais.

A inserção regional é imprescindível para o ensino, uma vez que o estudante pode conhecer exatamente as capacidades específicas da instituição e da região em que ela se localiza: sua cultura e tradição, as especialidades de sua produção etc. Com este conhecimento pode exercer a criatividade em um mercado globalizado, onde certamente será diferenciado pelas suas habilidades quase que exclusivas.

7. Custos e Financiamento

O grande número de estudantes matriculados em estabelecimentos de ensino privado põe em evidência a questão dos custos da educação superior e do seu financiamento e requer revisões das formas de estabelecer os programas de estudos e no melhor aproveitamento do tempo destinado ao ensino, de modo a racionalizar recursos e custos. Alguns fatores estão obrigatoriamente na pauta das discussões sobre os recursos disponíveis para a formação de terceiro grau. São eles:

1. A pequena capacidade dos sistemas públicos para expandir suas vagas e atender ao crescimento da população apta a ingressar em programas de graduação. Conseqüência maior da escassez de recursos públicos que os governos dos países em desenvolvimento têm destinado às universidades e institutos por ele financiadas, esta incapacidade tem que ser discutida também sob o aspecto de infra-estrutura física e de pessoal, que em sistemas públicos não puderam ser adequadamente providos ou racionalizados. O sistema público de ensino superior, que em países como o Brasil é também o grande responsável pela produção científica nacional e pela prestação de serviços na área social, como por exemplo o atendimento de saúde, mostrou, até 5 anos

atrás, sinais inequívocos de estagnação e de incapacidade de transformar e modernizar sua estrutura organizacional. O resultado, bem conhecido de todos, é que cabe ao sistema privado a oferta do maior número de vagas e, com isto, uma esmagadora maioria de estudantes que pagam pela sua formação.

2. A melhoria na eficiência das escolas de nível médio, que nos últimos anos tem habilitado um maior número de jovens para o ingresso em estudos de terceiro grau tem levado aos bancos das instituições de ensino superior jovens pertencentes a famílias nas quais ninguém antes tinha tido a oportunidade de obter um diploma de terceiro grau. Entretanto, esta conquista está associada a um esforço enorme para arcar com os custos desta formação. Ainda que os preços praticados sejam diferentes, e com grande frequência muito mais baixos que os das instituições localizadas em países desenvolvidos, o estudante, para manter-se matriculado precisa trabalhar. Esta situação traz consigo um problema cuja solução está longe de ser equacionada e que se refere à qualidade da formação que o estudante adquire nestas condições. Será muito difícil para ele, competir mais tarde em um mercado de trabalho globalizado, com outros jovens, egressos também de instituições privadas, mas que tiveram todas as oportunidades de completar sua formação pois lhes foram oferecidas condições verdadeiramente favoráveis para isto. Este me parece um problema sério, que só poderá ser resolvido na medida em que a distribuição de renda for mais justa, fruto da expansão do mercado de trabalho em todos os níveis e em particular do crescimento das demandas na área da produção onde o recrutamento de pessoal deve incluir profissionais capazes de sonhar e planejar o desenvolvimento como rota para o bem estar social e a melhoria da qualidade de vida e, mais do que isso, capazes de trabalhar como cidadãos e não como técnicos.

3. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL – a taxa de crescimento econômico da região para a década de 1990 é da ordem de 3,2% ao ano, índice que fica abaixo dos valores registrados entre 1950 e 1980. Além disso, a necessidade de créditos externos para financiar a atividade econômica evidencia as dificuldades que os países enfrentam para alcançar o crescimento sustentado, expandir a riqueza nacional e melhorar a qualidade de vida da população. Diante destas conclusões, a preocupação com as capacidades da sociedade em fi-

nanciar os estudos de nível superior de seus jovens torna-se ainda maior e certamente exigirá mudanças nas atuais diretrizes de financiamento das instituições de ensino superior e dos custos praticados no serviço educacional.

4. A dimensão acanhada e os altos custos dos programas de financiamento à educação superior. A principal fonte de recursos para o crédito educativo no Brasil é proveniente do Fundo de Financiamento do Ensino Superior, um programa do governo brasileiro que atende cerca de 30 mil estudantes. Este contingente representa 30% do total de postulantes e evidencia que os fundos disponibilizados pelo governo não têm sido suficientes para atender as necessidades deste segmento. É importante que se registre que esta é uma área em que a inversão de capital privado é bem-vinda, inclusive para cooperar com as instituições na atualização e modernização da infra-estrutura requerida para o bom funcionamento de cursos.

5. A decisão da Organização Mundial do Comércio – OMC – de considerar a educação como um dos 12 setores de serviços incluídos no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATT –, como anteriormente exposto, é um fato que causa preocupação e que deverá ser exaustivamente debatido no conjunto das instituições, com a participação de todos os seus representantes. Isto porque esta decisão pode resultar em um processo de privatização do sistema público acelerado e prematuro, no qual assuntos a como a equivalência de diplomas, os padrões para a formação profissional e a validação de títulos seriam tratados em um foro externo ao das legislações nacionais, acarretando riscos ainda maiores para o esforço dos países em desenvolvimento em habilitar recursos humanos qualificados para um mundo globalizado, com vistas à consolidação de sociedades menos desiguais e mais desenvolvidas e com profundo respeito às identidades culturais. O gráfico apresentado a seguir mostra a participação de instituições públicas no sistema brasileiro de ensino superior.

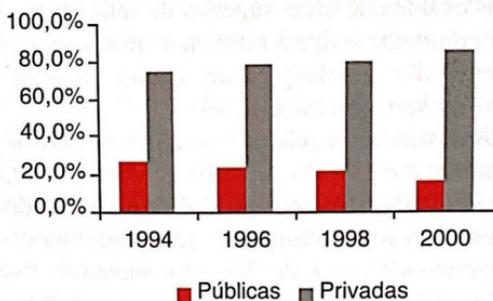


GRÁFICO 5. Brasil: Composição Percentual do Sistema de Ensino Superior.

A globalização e as suas conseqüências sobre a educação não podem ser evitadas e muito menos ignoradas, constituem uma realidade irreversível e cada vez mais presente. Os riscos para a qualidade da educação e para a preservação dos valores econômicos, sociais, culturais e da diversidade regional são decorrentes de um processo equivocado que privilegia os interesses de uma minoria melhor aquinhoadada em detrimento da maioria menos favorecida. É preciso investir no sentido de que os resultados positivos da universalização do conhecimento e da difusão das novas tecnologias ofereçam novas oportunidades para os países em desenvolvimento que entraram no jogo global. Dado recente de um estudo do Banco Mundial mostra que, pela primeira vez em 200 anos, foi revertida a tendência de desigualdade entre países ricos e pobres. Contudo, isso se deveu principalmente ao crescimento acelerado da Índia e da China, dois dos países mais populosos do mundo. Este fato evidencia que apesar dos esforços e resultados positivos, o processo não pode ser considerado como absolutamente bem sucedido, pois ainda não conseguiu diminuir as desigualdades em todos os níveis. Particularmente na Educação superior eu estou convencido de que, ao lado de resultados positivos já registrados, muito há que avançar e produzir, sob pena de, dentro de alguns anos configurar-se um quadro injusto e indesejável de verdadeira exclusão social por deficiência de acesso à educação superior.

Ao finalizar, quero colocar a síntese do meu pensamento a respeito do tema: – O ensino superior deve adaptar-se à globalização, mas não pode ser por ela determinado e muito menos direcionado exclusivamente para o processo de Internacionalização.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: O NOVO CICLO DE NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS

por *Maria Teresa da Piedade Moreira** **

INTRODUÇÃO

• Na **IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC)**, realizada em Doha, no Qatar, entre 9 e 13 de Novembro de 2001, foi aprovado um Programa de Trabalho que determina o lançamento de um novo ciclo de negociações comerciais multilaterais: a denominada *Agenda de Desenvolvimento de Doha (Doha Development Agenda)*, a qual deverá estar **concluída a 1 de Janeiro de 2005**¹.

O novo ciclo caracteriza-se por dois aspectos fundamentais:

• O objectivo de **integrar plenamente os países em desenvolvimento no sistema comercial multilateral**, traduzido na prioridade concedida à concepção de actividades de assistência técnica e criação de capacidades (*capacity building*), por um lado, e no propósito de melhorar – no sentido da sua clarificação e efectiva implementação – as disposições de sistema destinadas especialmente àqueles países;

* Directora-Geral das Relações Económicas Internacionais do Ministério da Economia. Mestre em Direito. Assistente Convidada da Faculdade de Direito de Lisboa.

** O texto publicado está na base da intervenção efectuada sobre “As perspectivas do *Millenium round* – a *Agenda de Desenvolvimento de Doha*”, e corresponde à avaliação da IV.ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio e à descrição da agenda, estrutura e calendário das negociações comerciais iniciadas, efectuada pela Direcção-Geral das Relações Económicas Internacionais em Julho de 2002”.

¹ Com excepção de duas matérias específicas, abordadas mais adiante no texto, cujas negociações deverão estar concluídas até 2003: a revisão do Mecanismo de Resolução de Litígios e o estabelecimento de um Sistema de Registo Multilateral para Vinhos e Bebidas Espirituosas.

• O reforço da **dimensão regulamentar** da Organização, evidenciado no facto de as matérias em negociação não se limitarem ao aumento da liberalização das trocas de bens e serviços, mas integrarem também a revisão de um conjunto de Acordos da OMC, bem como a criação de disciplinas relativas à *interface* Comércio e Ambiente e a possibilidade de criação futura de enquadramentos multilaterais aplicáveis à Concorrência e ao Investimento.

São assim lançadas negociações em quatro domínios:

- **Acesso ao Mercado para Produtos Não Agrícolas**, visando-se a melhoria do acesso aos mercados para os produtos mencionados, através da redução geral – ou, quando apropriado, eliminação – dos direitos aduaneiros;
- **Estabelecimento de um Sistema de Registo Multilateral para Vinhos e Bebidas Espirituosas**;
- **Melhoria e clarificação das Regras OMC**, compreendendo as negociações especificamente o Mecanismo de Resolução de Litígios, o Acordo sobre Subsídios e Medidas de Compensação, o Acordo Anti-Dumping e as disposições aplicáveis aos Acordos Regionais;
- **Comércio e Ambiente**, englobando as negociações nesta matéria um conjunto de aspectos relativos ao *interface* (articulação de regras) comércio e ambiente;

São integradas no Programa de Trabalho as negociações ao abrigo do **Acordo Agricultura** e do **Acordo Geral sobre Comércio de Serviços** (a designada Agenda Incorporada/ *Built-in-Agenda*, em virtude de o início de novas negociações sobre Agricultura e Serviços, na data mencionada, já se encontrar consagrada nos respectivos Acordos), em curso desde Janeiro de 2000, formando assim parte do novo ciclo de negociações.

É ainda determinada a prossecução de um trabalho de natureza analítica concernente aos denominados **Novos Temas** do comércio internacional – Investimento, Concorrência, Facilitação do Comércio e Transparência nos Mercados Públicos –, com vista à definição dos elementos essenciais de futuras disciplinas multilaterais aplicáveis a estas matérias. A **decisão efectiva** sobre o lançamento de negociações visando a criação dessas disciplinas foi remetida para a **V Conferência Ministerial da Organização**, a ter lugar em 2003.

Para a Comunidade Europeia, os resultados alcançados em Doha foram globalmente positivos, especialmente tendo em conta a

relevância dada à dimensão regulamentar da OMC, em plena convergência com a necessidade, desde sempre preconizada pela CE, de reforçar as regras comerciais multilaterais, adaptando-as às novas realidades económicas. Este último aspecto ficou especialmente patente pela integração, no Programa de Trabalho das Negociações, de três aspectos do interface Comércio e Ambiente, revelador do propósito de alargar as regras da OMC a novos domínios.

Para **Portugal**, para além dos aspectos assinalados, foi positiva a exclusão das propostas mais prejudiciais para o sector têxtil, constantes dos projectos iniciais da Decisão sobre Implementação, assim como o início de negociações visando o estabelecimento de um sistema de registo multilateral de indicações geográficas para vinhos e bebidas espirituosas, sendo igualmente de destacar a possibilidade da extensão deste registo a outros produtos.

O Programa de Trabalho encontra-se concretizado na **Declaração Ministerial** adoptada na IV Conferência Ministerial. Outros dois textos foram adoptados em Doha: a **Decisão sobre Implementação** e a **Declaração Ministerial sobre o Acordo TRIPS² e a Saúde Pública**.

A **estrutura das negociações** foi definida da seguinte forma: instituição de um **Comité das Negociações Comerciais**, com funções coordenadoras, presidido pelo Director – Geral da Organização, e dos seguintes **sete Grupos de Negociação**: Acesso ao Mercado para Produtos não Agrícolas, Indicações Geográficas, Regras OMC, Resolução de Litígios, Comércio e Ambiente, Agricultura e Serviços.

As **negociações propriamente ditas desenvolvem-se a um ritmo lento** (com excepção das negociações Agricultura e Serviços); nomeadamente, não foi ainda possível chegar a acordo sobre o calendário e modalidades a adoptar para as negociações de Acesso ao Mercado para Produtos Não Agrícolas.

² Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (*Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights*)

RESULTADOS DA IV CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA OMC E
ÚLTIMOS DESENVOLVIMENTOS

I. Matérias em negociação :

- Acesso ao Mercado para os Produtos Não Agrícolas
- Estabelecimento de um Registo Multilateral de Indicações Geográficas para Vinhos e Bebidas Espirituosas
- Regras da OMC
- Comércio e Ambiente
- Agricultura
- Serviços

II. Matérias em análise

Novos temas do comércio internacional:

- Investimento
- Concorrência
- Facilitação do Comércio
- Transparência nos Mercados Públicos

III. Novos Grupos de Trabalho

- Comércio e Transferência de Tecnologia
- Comércio, Dívida e Finanças

IV. Outras Questões

- Desenvolvimento Social

V. A Decisão sobre Implementação

VI. A Declaração Ministerial sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública

I. Matérias em Negociação

• *Acesso ao Mercado para Produtos Não Agrícolas*

Como resultado do denominado Ciclo do Uruguai e da criação da Organização Mundial do Comércio, o acesso aos mercados tem sido substancialmente melhorado, nomeadamente mediante:

- **A substancial redução dos direitos aduaneiros** em muitos países membros;
- **A eliminação das restrições quantitativas e de outros obstáculos ao comércio de natureza não pautal**, formalmente proibidos;
- **A consolidação dos direitos aduaneiros aplicados às mercadorias** (o que significa que os mesmos não podem ser alterados pelos países membros sem negociação), o que torna as transacções mais previsíveis e seguras;
- **A adopção de um sistema harmonizado de classificação de mercadorias**, que permite o conhecimento global das pautas dos países e a constituição de uma base de dados integrada com elementos das pautas aduaneiras e comércio.

O **novo ciclo de negociações integra**, tal como os anteriores ciclos multilaterais, negociações **visando a prossecução da melhoria de acesso aos mercados** para produtos não agrícolas. Com base na experiência anterior, deverão incidir nos pontos seguintes:

- **Redução dos direitos aduaneiros**, entre os 35% e os 50% em média;
- **Redução/eliminação dos denominados picos tarifários** (direitos acima dos 15%) e dos direitos mais elevados, juntamente com a eliminação dos direitos muito reduzidos (2% ou menos);
- **Consolidação de tarifas** tendo como base os direitos efectivamente aplicados (tendo em conta que muitos países aplicam direitos mais baixos do que os que têm consolidados na OMC);
- **Generalização da harmonização tarifária**, procurando-se eliminar as disparidades existentes entre países com nível de desenvolvimento semelhante;
- **Alargamento da cobertura da iniciativa de liberalização sectorial** preconizada pelos EUA, segundo a qual se negocia a aplicação de direito zero a determinado sector, mediante reciprocidade.

Estabelece-se ainda que, **observando o princípio do Tratamento Especial e Diferenciado**, será tido em conta o **grau de desenvolvimento dos países membros**, nomeadamente para a atribuição de concessões sem reciprocidade.

Últimos desenvolvimentos:

O Grupo de Negociações para o Acesso ao Mercado **não chegou ainda a acordo sobre o calendário das negociações e respectivas modalidades.**

O Presidente do Grupo tem vindo a desenvolver consultas informais com os países membros visando conciliar posições, não sendo, até à data, registado progressos substanciais. As posições dividem-se os **países em desenvolvimento**³, que se opõem à **data** (31 de Março de 2003) **proposta pelo Presidente do Grupo para aprovação das Modalidades de Negociação** (idêntica data foi estabelecida em Doha para as negociações no domínio da Agricultura), e os **países desenvolvidos**, entre os quais a CE⁴, que expressaram o seu apoio ao prazo proposto. Os países em desenvolvimento consideram que necessitam de um período mais alargado para a formulação das respectivas posições, e que a fixação de um prazo tal como o proposto os colocará sob excessiva pressão.

A CE apresentou ao Grupo uma Comunicação, de carácter técnico, relativa aos objectivos e modalidades de negociação.

• **Sistema de Registo Multilateral de Indicações Geográficas para Vinhos e Bebidas Espirituosas**

Visa-se a criação de um Sistema Multilateral que proporcione uma protecção acrescida das Indicações Geográficas de Vinhos e Bebidas Espirituosas nele incluídas, devendo o Conselho TRIPS analisar igualmente a possibilidade de alargar esse registo a outros produtos (caso dos agro-alimentares). A natureza desse Registo – nomeadamente o grau em que obrigará os países membros – não está, no entanto, ainda definida (*vide* ponto abaixo relativo aos últimos desenvolvimentos).

³ Caso da Índia, Egipto, China e Malásia, entre outros.

⁴ Juntamente com a Austrália, a Nova Zelândia, os EUA, o Japão e o Canadá.

Últimos desenvolvimentos:

Tiveram lugar duas Sessões Especiais do Conselho TRIPS (Março e Junho) dedicadas ao Sistema de Registo Multilateral.

Até ao momento, as **duas grandes posições defendidas** são as seguintes: a CE defende a criação de um **Sistema de Registo Voluntário**, mas vinculativo e produzindo efeitos de natureza multilateral,⁵ enquanto que os **EUA, Canadá, Chile** e o **Japão** defendem um Sistema a ser utilizado principalmente como **base de consulta**.

No que se refere à **extensão do Sistema de Registo** a outros produtos, as posições dividiram-se nas seguintes duas grandes linhas:

– **Grupo de países que se opõem à extensão:** Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e um conjunto de países da América Latina (só aceitam trabalho analítico);

– **Grupo de países a favor da extensão:** Suíça, Turquia, Hungria, Eslovénia e um grupo de países em desenvolvimento (entre os quais a Índia e o Paquistão), bem como a CE. Refira-se que a Comunidade apresentou uma Comunicação ao Conselho TRIPS especificamente sobre esta matéria, defendendo as vantagens da extensão do Sistema de Registo a outros produtos.

• Regras OMC

Tal como já referido, as negociações neste âmbito integram a melhoria e clarificação do Acordo sobre Subsídios e Medidas de Compensação, do Acordo Anti-Dumping, do Mecanismo de Resolução de Litígios e das disposições aplicáveis aos Acordos Regionais (compatibilidade entre o Sistema Multilateral e os Acordos Regionais celebrados pelos países membros).

Últimos desenvolvimentos:

Tiveram lugar quatro reuniões do Grupo de Negociação sobre Regras, em Janeiro, Fevereiro, Maio e Julho (dias 8 a 10).

A questão dos **Subsídios às Pescas** tem sido a causadora de maior divisão entre os países membros da OMC, tendo um grupo⁶ (EUA, Argentina, Austrália, Brasil, Nova Zelândia, Chile, Islândia,

⁵ O que significa que a protecção das indicações registadas deverá ser observada por todos os Membros, estando o Sistema sujeito ao Mecanismo de Resolução de Litígios.

⁶ Grupo que passou a ser denominado como "Friends of Fish".

Equador, Filipinas, Peru) defendido que o tema deverá ser individualizado nas negociações, dadas as suas características específicas. Estes países defendem a eliminação dos referidos subsídios, considerando, nomeadamente, que os mesmos são um factor de inibição (ao causarem significativas distorções no mercado) do desenvolvimento sustentável de países com significativos recursos ao nível da pesca. O **Japão** e a **Coreia** opõem-se à posição defendida por aqueles países, mantendo a **CE uma posição conciliadora** entre ambos.

Nas reuniões de Maio e Julho, os trabalhos sobre o **Acordo Anti-Dumping** sofreram um novo impulso, tendo um conjunto de 13 países membros⁷ apresentado o conjunto de disposições (num total de 23) do Acordo que, no seu entender, deverão ser analisadas e clarificadas. A CE apresentou igualmente uma Comunicação (reunião de Julho), defendendo o reforço das regras Anti-Dumping, nomeadamente mediante o aumento da eficácia da aplicação do mecanismo de resolução de litígios. A abordagem da CE foi especialmente apoiada pelo **Japão, Chile e Brasil**.

As negociações sobre as regras aplicáveis aos **Acordos Regionais** estão numa fase ainda muito inicial. Também na reunião de Julho, a CE apresentou uma Comunicação sobre o tema, identificando as principais questões a serem abordadas: para além da clarificação das regras em causa, a melhoria dos aspectos processuais ligados ao exame dos Acordos Regionais por parte do Comité competente da OMC⁸.

No que concerne à **revisão do sistema de resolução de litígios da OMC**, teve lugar, a 16 de Abril último, a **primeira Sessão Especial do Órgão de Resolução de Litígios (ORL)** dedicada ao tema. Verificou-se uma **clara divergência de posicionamento quanto ao âmbito do Mandato de Doha para a mencionada revisão**: por um lado, aqueles que, como a CE, entendem que todo o sistema poderá ser revisto, e por outro, os que sustentam que os trabalhos se deverão restringir apenas a questões específicas relacionadas com a clarificação e melhoria daquele sistema (como o Brasil, o Paquistão e

⁷ O Grupo dos "*Friends of Anti-Dumping*", entre os quais se incluem o Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japão, Coreia, Noruega, Singapura, Tailândia e Suíça.

⁸ O Comité dos Acordos Regionais da OMC tem como atribuição examinar os Acordos deste tipo do qual sejam Parte os países membros da Organização, exame que visa apurar a compatibilidade com as regras multilaterais. Até à data, não foi possível ao Comité concluir nenhum exame.

a Malásia). Nesta reunião, a UE apresentou um documento contendo um conjunto de sugestões com o objectivo de contribuir para este processo.

Na segunda sessão especial do ORL, decorrida a 21 de Maio, foi apresentada uma nova proposta subscrita por 14 países⁹, sugerindo reformas do ORL, no que respeita a questão da “sequência” (“*sequencing*”), ou seja, a relação entre os artigos 21.5 (implementação das recomendações e decisões do ORL) e 22 (compensação e suspensão de concessões).

Este grupo de países pretendia que o ORL fosse revisto, por forma a assegurar que uma avaliação da correcta aplicação das recomendações e decisões do ORL, anteceda qualquer pedido de autorização para a suspensão de concessões.

A CE, a Nova Zelândia, a Argentina, o Brasil e o México, em termos genéricos, acolheram de forma positiva a proposta avançada por aquele grupo de países. Os EUA demonstraram alguma abertura para analisarem esta questão, mas acrescentaram a necessidade de se incluir um prazo relativamente à avaliação mencionada, a fim de se evitarem eventuais atrasos nos procedimentos do ORL. Por último, a CE procurou responder a um conjunto de questões colocadas pela Índia, relativas à Comunicação apresentada pela Comunidade na reunião anterior, nomeadamente no que respeita às vantagens a obter de um sistema de Painel permanente face ao esquema *ad-hoc*, actualmente em vigor¹⁰.

• Comércio e Ambiente

As negociações neste domínio integram as seguintes matérias: a clarificação da articulação entre as regras da OMC e os aspectos comerciais dos Acordos Multilaterais Ambientais (AMA)¹¹, a elimina-

⁹ O grupo dos 14 países autores da referida Comunicação inclui a Bolívia, o Canadá, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, o Equador, a Guatemala, o Japão, a Noruega, o Perú, a Coreia, a Suíça, o Uruguai e a Venezuela.

¹⁰ A Comissão Europeia apresentou um *non-paper* sobre esta questão no Comité 133 Suplentes do passado dia 5 de Julho, com o objectivo de aprofundar internamente na CE esta questão.

¹¹ Alguns exemplos de Acordos Multilaterais Ambientais, com maior impacto no comércio: a Convenção Internacional para o Comércio de Espécies em Extinção

ção de obstáculos ao comércio de mercadorias e serviços ambientais¹² e o estabelecimento de procedimentos que assegurem o contacto regular entre os Secretariados dos AMA e dos vários Comitês da OMC.

A Declaração Ministerial contempla, igualmente, uma **vertente considerada não negocial**, no que se refere à retoma do debate, em sede do Comité do Comércio e Ambiente, sobre os seguintes aspectos ambientais: efeito de medidas ambientais no acesso ao mercado; disposições relevantes do Acordo TRIPS; requisitos de rotulagem no contexto ambiental.

Últimos desenvolvimentos:

Desde a Conferência Ministerial de Doha, tiveram lugar **3 sessões especiais** (de negociação) e 3 reuniões regulares do Comité do Comércio e Ambiente.

Assim, em Março último foram analisados os principais aspectos ambientais constantes na Declaração de Doha, destacando-se, a rotulagem ecológica e a clarificação da relação entre os AMA e as regras da OMC¹³.

Na sessão especial de Junho iniciou-se a **fase preparatória** das negociações, sendo adoptados o **calendário** e as **modalidades de negociação**, e tendo tido lugar um debate exploratório sobre a articulação entre as regras da OMC e os AMA, analisou-se a eventual atribuição aos Secretariados dos AMA do estatuto de observador nas negociações.

Na reunião regular do Comité analisou-se a relação entre os direitos de propriedade intelectual e as disposições da Convenção da Diversidade Biológica atinentes à partilha e protecção do conhecimento tradicional; o acesso ao mercado e a liberalização comercial no sector das mercadorias e serviços ambientais; a rotulagem ecológica e o aumento das actividades de assistência técnica e capacitação institucional, nomeadamente tendo em vista a realização de "Estudos de Impacto Ambiental" nos PED. A CE apresentou Comunicações sobre estes dois últimos temas, tendo o debate em profundidade sido remetido para a próxima reunião do Comité (Outubro próximo).

(CITES); a Convenção de Viena sobre as Substâncias que destroem a camada de ozono (no quadro da qual foi estabelecido o Protocolo de Montreal/Quioto sobre Alterações Climáticas); a Convenção da Diversidade Biológica; o Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança.

¹² Como, por exemplo, filtros de ar ou serviços de consultoria em gestão dos resíduos.

¹³ A CE contribuiu para o debate com a apresentação de um documento sobre este tema.

• Agricultura

As negociações no quadro do Acordo Agricultura da OMC, iniciadas em Janeiro de 2000, são integradas no mandato consubstanciado na Declaração Ministerial de Doha, pelo que deverão igualmente estar concluídas em 1 de Janeiro de 2005.

A Declaração confirma os objectivos já estabelecidos para as referidas negociações, comprometendo-se os países membros a **reduzir substancialmente**:

- os direitos aduaneiros aplicáveis aos produtos agrícolas;
- todas as formas de subsídios à exportação;
- as medidas de apoio interno ao sector.

Em face dos objectivos da CE, os resultados obtidos em Doha são **globalmente positivos**, integrando-se dentro dos limites definidos no mandato de negociação da Comissão Europeia para este sector, o qual atendia às preocupações ligadas aos contornos da Política Agrícola Comum.

Assim, as reduções acordadas no que se refere às **medidas de apoio interno** consideradas como tendo um efeito parcial de distorção nas trocas e na produção não englobam uma eventual eliminação das ajudas integradas na denominada “caixa azul”¹⁴, aspecto especialmente sensível para a Comunidade.

Por outro lado, foi estabelecido o **compromisso de reduzir gradualmente todas as formas de subsídios** à exportação, sem que tal implique, necessariamente, a sua total eliminação.

Foi ainda reconhecida a relevância das denominadas **preocupações não comerciais** (aspectos como a protecção ambiental, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar), aspecto também importante para a CE, mediante **referência**, na Declaração Ministerial, às **propostas apresentadas pelos vários países membros**, no decorrer das negociações Agricultura, **que incidem sobre estes aspectos**.

Em Doha foram ainda acordadas as datas limite para o desenvolvimento futuro das negociações neste domínio, devendo, nomeada-

¹⁴ Conjunto de medidas de apoio que, embora consideradas como tendo efeitos de distorção das trocas e da produção, estão isentas de compromissos de redução. Incluem pagamentos ligados a programas de limitação de produção, tais como os incluídos na reforma da PAC de 1992, sendo, por conseguinte, fundamental para a CE salvar a manutenção destas medidas.

mente, as **modalidades de negociação** estar estabelecidas até **31 de Março de 2003**.

Últimos desenvolvimentos:

Na sessão especial de negociação do Comité Agricultura realizada no passado dia 26 de Março foi adoptado o programa de trabalho para a 3ª fase das negociações, fase esta que deverá estar concluída a 31 de Março de 2003, com a aprovação, conforme acima referido, das Modalidades de Negociação. Nesta fase, serão debatidas as modalidades a fixar para cada um dos três pilares da negociação comercial: os subsídios à exportação, o acesso aos mercados e as medidas de apoio interno. O Presidente do Comité Agricultura apresentará em Dezembro um documento de síntese dos resultados das discussões, o qual servirá de base às Modalidades de Negociação que serão adoptadas em Março de 2003.

Refira-se que a Comunidade Europeia tem vindo a assumir um posicionamento de charneira nas negociações sobre agricultura, face às posições de **carácter radical dos países do Grupo de Cairns** (no sentido da maior liberalização possível e eliminação de quaisquer medidas de apoio) e de alguns **países em desenvolvimento** (no sentido de pretenderem que os países desenvolvidos consolidem substanciais compromissos de abertura de mercado, mas mantendo, da sua parte, medidas proteccionistas ao sector).

• **Serviços**

Neste domínio, são igualmente **reafirmados na Declaração Ministerial os objectivos já definidos** para as negociações em curso no quadro do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, e já consagrados nas **Directrizes de Negociação** aprovadas pelo Conselho de Comércio de Serviços em Março de 2001.

Visa-se assim a **obtenção de mais e melhores compromissos de liberalização** por parte dos países membros, **sem exclusão a priori** das negociações de **nenhum sector** ou modo de prestação de serviços, ao mesmo tempo que **reconhecendo as prerrogativas regulamentares** (nomeadamente atendendo a objectivos não comerciais, como a segurança e a protecção do consumidor) de cada país no que se refere ao sector. Outro aspecto importante das negociações em curso prende-se

com a definição de regras aplicáveis aos mercados públicos, aos subsídios e à imposição de salvaguardas para o sector.

Adicionalmente, foram fixados em Doha os prazos para a apresentação das propostas de negociação específicas por parte dos países Membros: **30 de Junho de 2002** para os pedidos negociais e **31 de Março de 2003** para as ofertas.

Refira-se que o aumento da liberalização do comércio neste sector assume especial importância para a CE, enquanto **principal exportadora e importadora** de serviços a nível mundial. A **definição de prazos obtida era um objectivo especialmente defendido pela Comunidade**, entendida como passível de resultar num desenvolvimento mais rápido das negociações.

Últimos desenvolvimentos:

Em sequência dos prazos fixados em Doha, os esforços dos países Membros centraram-se, ao longo do primeiro semestre de 2002, na preparação dos pedidos negociais. Refira-se que os pedidos negociais da CE estão já finalizados, incluindo mais de 100 países membros da OMC.

A próxima Sessão Especial de Negociação do Conselho do Comércio de Serviços terá lugar nos dias 23 e 25 de Julho.

II. Matérias em análise

- ***Novos Temas: Investimento, Concorrência, Transparência nos Mercados Públicos e Facilitação do Comércio***

Na Conferência Ministerial de Singapura (1996), foi reconhecido o impacto no comércio internacional de um conjunto de matérias, ausentes do quadro multilateral de regras da OMC: **Investimento, Concorrência, Facilitação do Comércio e Transparência nos Mercados Públicos**. A decisão adoptada em Singapura limitou-se a instruir o desenvolvimento de **trabalhos de análise**, visando clarificar a influência destas matérias nas trocas internacionais, sendo para o efeito instituídos Grupos de Trabalho (com excepção da Facilitação do Comércio, cuja análise é prosseguida pelo Conselho de Comércio de Mercadorias).

Para a CE, o lançamento de negociações efectivas sobre estes temas constitui um aspecto fundamental, tendo em conta as implica-

ções destas áreas no comércio internacional, garantindo a adaptação das regras da OMC às novas realidades resultantes da crescente internacionalização das actividades económicas.

• **Em Doha, foi decidido que o lançamento de negociações sobre estes quatro temas só será concretizado na V Conferência Ministerial, mediante o consenso explícito dos países membros.**

Ainda assim, o resultado obtido pode ser considerado como **positivo em face dos objectivos da Comunidade**, na medida em que é reconhecida expressamente a **necessidade de desenvolver disciplinas nestes domínios, passando tal objectivo a integrar, de forma inequívoca, o Programa de Trabalho da OMC.**

Até à próxima Conferência Ministerial, **será prosseguido**, pelos Grupos de Trabalho respectivos, **um trabalho de natureza analítica, visando a preparação das modalidades das futuras negociações.**

Refira-se que, para cada um dos temas, é particularmente reconhecida a relevância de ter em conta as **necessidades específicas dos países em desenvolvimento** e dos países menos avançados participantes, mediante a garantia de **flexibilidade** dirigida a esses países, bem como o **reforço de acções de assistência técnica.**

Serão assim analisados os aspectos seguintes:

• **Investimento** – A criação de um enquadramento multilateral aplicável ao investimento atende fundamentalmente ao objectivo de assegurar um clima **estável, seguro e previsível** para as operações de investimento internacional, **reduzindo as barreiras existentes** ao IDE nos vários mercados, eliminando **medidas discriminatórias** e assegurando a **protecção** dos investimentos realizados.

O **Grupo de Trabalho sobre Comércio e Investimento da OMC** irá assim proceder à análise dos **elementos fundamentais de tal Acordo**, tais como o seu âmbito de aplicação, as disposições relativas à transparência e à não discriminação, as modalidades e tipo de compromissos específicos de liberalização a serem adoptados e as disposições relativas à Resolução de Litígios entre os países membros. De referir que estes elementos são, precisamente, os que têm vindo a ser defendidos pela CE.

É igualmente mencionada a necessidade de **salvaguardar as políticas e os objectivos de desenvolvimento** dos países membros enquanto receptores do investimento estrangeiro, bem como o seu direito a regulamentar visando a **protecção de interesses de ordem pública.**

• **Concorrência** – A criação de um enquadramento multilateral sobre concorrência visa, principalmente, assegurar que a eliminação das barreiras ao comércio por parte dos Governos não seja substituída por outro tipo de **barreiras de carácter privado**. A adopção de regras de defesa da concorrência na OMC reforçará a previsibilidade das trocas internacionais.

A Declaração de Doha instrui o **Grupo de Trabalho sobre Comércio e Concorrência da OMC** a centrar a sua análise na **clarificação dos princípios fundamentais** a incluir num futuro Acordo Multilateral: a transparência, a não discriminação, o tratamento equitativo das empresas no âmbito processual e disposições comuns sobre as práticas restritivas mais graves, tal como os *hard core cartels*¹⁵; disposições para a cooperação internacional e o apoio à capacitação institucional nos países em desenvolvimento. Sublinhe-se que os **aspectos indicados vão ao encontro das propostas apresentadas pela CE**.

• **Transparência nos Mercados Públicos** – As **compras governamentais** assumem elevada dimensão em todos os países, justificando a criação de um **enquadramento multilateral** que facilite o acesso ao mercado em condições não discriminatórias e que previna eventuais irregularidades.

Neste contexto, a **CE defende a necessidade de instituir uma maior transparência nos mercados públicos**, por forma a garantir às empresas comunitárias um maior acesso aos mercados públicos estrangeiros. Um quadro multilateral neste domínio deverá basear-se na diversidade das práticas e políticas nacionais e nos diferentes níveis de desenvolvimento dos países membros da OMC.

Por pressão de alguns países em desenvolvimento, a decisão tomada em Doha sobre esta matéria limita-se a **instruir o Grupo de Trabalho sobre Transparência nos Mercados Públicos a prosseguir os trabalhos em curso**, tendo em vista a negociação de um futuro Acordo Multilateral.

• **Facilitação do Comércio** – Designa-se por *Facilitação do Comércio* o desenvolvimento de regras visando a simplificação e **harmonização dos procedimentos burocráticos e administrativos do comércio internacional** (os aplicáveis à inspecção, exportação e importação de mercadorias), os quais funcionam, em muitas situações,

¹⁵ Acordos horizontais relativos à fixação de preços, repartição de mercados e das fontes de abastecimento.

como **entraves ao comércio, aumentando os custos** envolvidos nas trocas internacionais.

Caberá ao Conselho de Comércio de Mercadorias da OMC proceder à identificação das prioridades dos países membros nesta matéria, bem como **examinar** – e, se necessário, clarificar – as disposições relevantes já existentes no quadro multilateral, como sejam as relativas à **Liberdade de Trânsito e ao Valor Aduaneiro das mercadorias, ou à Publicação e Aplicação dos Regulamentos Relativos ao Comércio.**

Últimos desenvolvimentos:

Investimento – Nas duas reuniões do Grupo de Trabalho e Investimento (Abril e Julho) realizadas, as discussões centraram-se essencialmente sobre as seguintes temáticas: Transparência, definição de “Investimento” e de “Investidor”, disposições visando assegurar a Não – Discriminação e compromissos específicos de liberalização aplicáveis à fase de pré- estabelecimento (acesso ao mercado) dos Investimentos. A CE apresentou Comunicações sobre todas as matérias referidas; de referir especialmente a defesa, por parte da Comunidade, da adopção, num futuro enquadramento multilateral sobre investimento, de um modelo semelhante ao do GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC), nomeadamente em razão da sua flexibilidade. Esta abordagem foi genericamente apoiada pelos países membros, nomeadamente por alguns países em desenvolvimento (Brasil, Malásia, Coreia).

Concorrência – Realizaram-se duas reuniões do Grupo de Trabalho sobre Comércio e Concorrência (Abril e Julho). Na primeira, o debate centrou-se na assistência técnica e na criação de capacidades (técnicas e humanas) em matéria de concorrência nos países em desenvolvimento. Na segunda reunião, debateram-se, essencialmente, questões relacionadas com as disposições sobre os *hard-core cartels* e as modalidades para a cooperação voluntária.

A CE apresentou duas Comunicações, relativas aos seguintes temas: contributo de um Acordo Multilateral sobre Concorrência para a cooperação internacional e a assistência técnica neste domínio, e potencialidades de que um tal Acordo se reveste para o combate a práticas anti – concorrenciais (como as desenvolvidas pelos *hard-core cartels*).

– **Facilitação do Comércio** – As discussões sobre este tema tiveram início na reunião do Conselho do Comércio de Mercadorias realizada entre 23 e 24 de Maio último, tendo os seguintes membros apresentado Comunicações sobre o Artigo X do GATT (Publicação e Aplicação dos Regulamentos relativos ao Comércio): CE, Japão, Canadá, Coreia e EUA. Com excepção da Comunicação dos EUA, a qual consiste numa apresentação dos próprios mecanismos nacionais existentes para assegurar a transparência dos regulamentos, as restantes seguem uma **abordagem comum**, defendendo: o alargamento do âmbito da informação que deverá ser publicada, a implementação de um mecanismo de consultas relativo aos regulamentos aduaneiros, o estabelecimento de um único Ponto de Contacto Nacional e a possibilidade de recurso das decisões aduaneiras.

Transparência nos Mercados Públicos – Na reunião informal do Grupo de Trabalho sobre Transparência nos Mercados Públicos da OMC, decorrida a 12 de Março, o debate incidiu especialmente na organização dos trabalhos do Grupo e nas actividades de assistência técnica destinadas aos países em desenvolvimento.

Na primeira reunião formal deste Grupo, realizada a 29 de Maio último, o debate centrou-se, entre outros aspectos, em torno de questões específicas como: a definição e abrangência dos mercados públicos, métodos, informação sobre legislação nacional e procedimentos; oportunidades e procedimentos de qualificação; e, mais uma vez, a assistência técnica neste domínio.

A CE deverá, em princípio, apresentar uma Comunicação neste Grupo de Trabalho, em Outubro deste ano.

III. Criação de Novos Grupos de Trabalho

Foi decidida na Conferência Ministerial de Doha a criação **dos seguintes Grupos de Trabalho:**

- *Comércio e Transferência de Tecnologia*

Diversas disposições dos Acordos OMC (nomeadamente do Acordo TRIPS) referem a necessidade de incentivar as actividades dos

países desenvolvidos destinadas (ou que impliquem) a transferir tecnologia para os países em desenvolvimento. No entanto, o modo como se processa tal transferência não é inteiramente claro. De igual forma, nunca foi analisada a possibilidade de criar medidas específicas, no quadro da OMC, visando encorajar as transferências de tecnologia.

Em virtude do acima referido, foi decidida em Doha a criação de um Grupo de Trabalho dedicado exclusivamente à análise desta temática, o qual deverá apresentar, na próxima Conferência Ministerial, um relatório do trabalho desenvolvido e das conclusões alcançadas.

Últimos Desenvolvimentos:

Tiveram lugar duas reuniões deste Grupo de Trabalho (16 e 17 de Abril e 11 Junho), tendo alguns países membros (caso do Brasil e da China) apresentado Comunicações relativas às suas experiências nacionais em matéria de transferência de tecnologia. A CE divulgou uma Comunicação contendo uma reflexão sobre o conceito de transferência de tecnologia, tendo igualmente apresentado uma proposta de organização do programa de trabalhos do Grupo.

• **Comércio, Dívida e Finanças**

A análise a ser desenvolvida pelo Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças tem como objectivo avaliar em que **medida as disciplinas comerciais multilaterais poderão contribuir para solucionar** os problemas com que se debatem os países em desenvolvimento com **altos níveis de endividamento externo** e sujeitos a graves crises financeiras. As conclusões da referida análise deverão igualmente ser apresentadas na Conferência Ministerial de 2003.

Últimos Desenvolvimentos

O Grupo de Trabalho reuniu-se pela primeira vez a 15 de Abril último, tendo debatido, essencialmente, o seu Programa de Trabalho para 2002. Assim, foi decidido que, inicialmente, deverá ser dada uma atenção especial ao aspecto "comércio e finanças" e, só numa fase posterior, ao "comércio e dívida".

Este Grupo de Trabalho voltou a reunir-se a 11 e 12 de Julho, sendo que a CE **apresentou uma Comunicação** com o propósito de sugerir temas a serem analisados e contribuir para o estabelecimento de uma base metodológica no âmbito deste novo Grupo de Trabalho da OMC.

IV. Outras Questões

• *Desenvolvimento Social*

Os resultados obtidos em Doha nesta área foram escassos. A OMC limitou-se a tomar nota do trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativamente à **dimensão social** da globalização.

Refira-se que os países em desenvolvimento desenvolveram uma considerável pressão no sentido de manterem afastado este tema da OMC, sob pena do mesmo vir a colocar em risco o lançamento de um futuro ciclo de negociações e fazer fracassar a Conferência Ministerial de Doha.

De mencionar que o Conselho e a Comissão Europeia, no Conselho de Assuntos Gerais realizado em Doha (14/11/2001), aprovaram uma Declaração sobre normas sociais que aponta o caminho a seguir pela CE, defendendo a criação de um *fórum* permanente vocacionado para o debate sobre os *core labour standards* e a dimensão social da globalização.

Sublinhe-se que, paralelamente à Conferência Ministerial, a **Organização Internacional do Trabalho (OIT) adoptou**, a 12 de Novembro de 2001, **uma proposta apresentada pelo Director-Geral, Juan Somavia, de estabelecimento de uma Comissão**, cujo objectivo último é constituir um *fórum* de debate sobre as relações entre o comércio, as normas sociais/laborais e o emprego. O trabalho a desenvolver por esta Comissão prevê a possibilidade de cooperação e recepção de contributos de outras Organizações Internacionais empenhadas nestas matérias, não sendo, no entanto, ainda claro o papel a desempenhar pela OMC neste processo.

Últimos Desenvolvimentos:

A 27 de Fevereiro de 2002, foi formalmente instituída a Comissão acima referida, composta por 18 personalidades eminentes e co-presidida pela Finlândia e pela Tanzânia¹⁶. O trabalho a desenvolver prevê a possibilidade de cooperação e recepção de contributos de outras Organizações Internacionais empenhadas nestas matérias, não sendo, no entanto, ainda claro o papel a desempenhar pela OMC neste processo. A Comissão deverá reportar as suas conclusões e recomendações à OIT, até Março de 2003.

¹⁶ Reuniu-se pela primeira vez a 25 e 26 de Março de 2002.

Na 90ª Conferência Económica Anual da OIT, realizada a 20 de Junho último, foram adoptadas um conjunto de medidas essencialmente direccionadas para uma abordagem mais rigorosa na resposta a dar aos desafios colocados pela globalização, nomeadamente os relacionados com a redução da pobreza, a criação de emprego e a melhoria das condições de trabalho.

V. A Decisão sobre Implementação

A **Decisão sobre Implementação** surge como o culminar dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Geral da OMC, visando responder às **dificuldades manifestadas pela generalidade dos países em desenvolvimento** em implementar os Acordos da OMC.

Os **resultados a alcançar neste domínio eram de importância fulcral** para aqueles países, estando mesmo, para alguns, o posicionamento a adoptar em relação ao lançamento do novo ciclo e aos temas a integrar na agenda das negociações dependente da decisão a ser tomada em matéria de implementação.

A Decisão adoptada permitiu responder **satisfatoriamente às preocupações** (mediante aspectos como a extensão de períodos transitórios, a clarificação das disposições de excepção ou o compromisso de desenvolver acções de assistência técnica) **dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo que não consubstancia qualquer alteração aos elementos essenciais** dos Acordos da OMC.

Foi assim conseguido um **resultado equilibrado**, particularmente consentâneo com o posicionamento assumido pela Comunidade Europeia, a qual sempre defendeu que a **concretização de medidas de flexibilização**, que permitissem aos países em desenvolvimento cumprir as obrigações constantes dos Acordos Multilaterais não deveria produzir uma alteração das suas **disposições fundamentais**¹⁷.

¹⁷ A Decisão sobre implementação incide sobre os seguintes Acordos: GATT 1994; Acordo sobre Agricultura; Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; Acordo sobre Têxteis e Vestuário; Acordo sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio; Acordo sobre Medidas de Investimento; Acordo Anti-Dumping; Acordo sobre o Valor Aduaneiro; Acordo sobre Regras de Origem; Acordo sobre Subsídios e Medidas de Compensação e Acordo Sobre Aspectos dos Direitos da Propriedade Intelectual Ligados ao Comércio (TRIPS).

De destacar especialmente as questões ligadas ao **Acordo sobre Têxteis e Vestuário**. Tal como era objectivo de Portugal, a **proposta de aplicação antecipada em 2 anos do mecanismo *growth on growth***¹⁸, pretendida pelos países em desenvolvimento, **não foi aprovada**, tendo sido remetida para exame pelo Conselho de Comércio e Mercadorias, o qual deverá apresentar ao Conselho Geral, a 31 de Julho de 2002, recomendações para a realização de uma acção apropriada.

Por iniciativa de Portugal, foi adoptada pelo **Conselho**¹⁹ e pela **Comissão Europeia**, também em Doha, uma **Declaração** na qual são reconhecidas as sérias preocupações que a proposta relativa ao *growth on growth* suscita para Portugal e que, na apreciação a efectuar pelo Conselho Geral da OMC, a CE não se compromete, *a priori*, a assumir uma posição favorável a eventuais concessões aos países em desenvolvimento²⁰.

Últimos desenvolvimentos relativos ao Acordo sobre Têxteis e Vestuário:

Prevê-se que **não seja possível chegar a acordo na data fixada de 31 de Julho**, tendo em conta as **posições opostas expressas pelos países em desenvolvimento** (no sentido de antecipar as taxas de crescimento dos contingentes *growth on growth* e de utilização da metodologia mais favorável para o cálculo dos contingentes aplicáveis aos pequenos fornecedores e aos PMA) e **pelos países importadores** (contrários a qualquer abertura face a estas propostas).

Face a estes desenvolvimentos, o Presidente do Conselho do Comércio de Mercadorias irá apresentar um relatório das diversas propostas apresentadas pelos países membros, tendo solicitado aos três grandes importadores (CE, EUA e Canadá) novos contributos. Neste contexto, os EUA e o Canadá reafirmaram a **sua não abertura** em relação a todas as propostas apresentadas pelos PED, tendo a **CE manifestado a mesma posição** no que respeita especialmente à **antecipação do *growth on growth***.

¹⁸ O mecanismo *growth on growth*, previsto no Acordo sobre Têxteis e Vestuário, estabelece o aumento das taxas de crescimento anual das quotas, no início de cada fase de integração, segundo percentagens fixadas no Acordo (16% em 1995; 25% em 1998 e 27% em 2002).

¹⁹ Na reunião do Conselho Assuntos Gerais decorrida a 14 de Novembro de 2001 foram aprovadas quatro Declarações: a primeira relativamente aos têxteis, proposta por Portugal; a segunda sobre a dimensão social, pela Presidência Belga; a terceira sobre denominações geográficas, pela Itália; e a última sobre os subsídios nas pescas, proposta pela Espanha.

²⁰ Esta Declaração sofreu uma forte oposição por parte dos Países Baixos, apoiados pela Suécia e Dinamarca, tendo a Presidência Belga assumido um papel decisivo na sua aprovação final.

VI. A Declaração Ministerial sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública

A Declaração Ministerial adoptada sobre esta matéria reflecte a conciliação de posições entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento conseguida em Doha, sendo este considerado **um dos resultados mais positivos da Conferência Ministerial**, especialmente em face dos interesses dos países em desenvolvimento.

Com efeito, o texto adoptado responde às principais preocupações dos países membros da OMC, pois confirma que o **Acordo TRIPS permite a adopção de medidas visando a protecção da saúde pública**, ao mesmo tempo que reafirma a necessidade de observar as suas disposições, por forma a garantir uma efectiva protecção dos direitos de propriedade intelectual.

Assim, não se **consubstancia nenhuma alteração do Acordo TRIPS**, mas, antes, são clarificadas as cláusulas de excepção já existentes (como as relativas às **licenças obrigatórias** ou à **definição de situações de emergência**), bem como prorrogados os períodos transitórios concedidos aos Países Menos Avançados para a sua aplicação.

Foi assim dado um contributo fundamental, na área específica da OMC, para responder à necessidade de **melhorar o acesso aos medicamentos**, em face da proliferação das principais doenças transmissíveis (HIV/SIDA, Malária e Tuberculose) nos países em desenvolvimento.

A Declaração instrui ainda o Conselho TRIPS a apresentar, até ao final de 2002, recomendações visando ultrapassar o problema dos países em desenvolvimento que, não tendo capacidades de produção de medicamentos, não podem beneficiar das disposições de excepção do Acordo TRIPS: ao serem incapazes de produzir, a vantagem de recorrer a produção de medicamentos ao abrigo de licenças obrigatórias (e por conseguinte de preços mais reduzidos), é nula. Tal facto é agravado na **medida em que o referido Acordo não permite que tal produção seja exportada**, o que inviabiliza os países membros com capacidade de produção de canalizarem os medicamentos em causa para os países que não podem produzir.

Últimos desenvolvimentos:

A questão da melhoria do acesso aos medicamentos para os países sem capacidades de produção (no que se relaciona com as disposições do Acordo TRIPS que proíbem a exportação de medicamentos produzidos ao abrigo de licenças obrigatórias) foi abordada nas duas últimas reuniões do Conselho TRIPS (Março e Junho).

As posições defendidas são, essencialmente, as seguintes:

– A CE defende a **alteração do Acordo TRIPS**, por forma a introduzir uma excepção que permita a exportação da produção ao abrigo de licenças obrigatórias, desde que destinada aos países em desenvolvimento (especialmente Países Menos Avançados) e acompanhada de medidas de salvaguarda, destinadas a prevenir a re-exportação dos medicamentos.

– Os **EUA opõem-se a qualquer alteração do Acordo**, preferindo a adopção de uma **moratória** de aplicação do Mecanismo de Resolução de Litígios nos casos em que, para fazer face a crises de saúde pública, os países membros decidam produzir medicamentos ao abrigo de licenças obrigatórias para fins de exportação. Em alternativa, os EUA sugerem a adopção de uma **derrogação** às obrigações do Acordo nesta matéria;

– Os **países em desenvolvimento** manifestam, genericamente, preferência pela adopção de uma **Declaração Interpretativa do Acordo**, a qual clarifique que um país membro pode autorizar a importação de produtos fabricados mediante licenças obrigatórias (o que legitima a exportação dos mesmos por parte do país produtor). Esta opção é favorecida pelos PED, nomeadamente pelo facto de se tratar de uma solução menos morosa do que no caso de uma alteração ao Acordo (que só poderá ser aprovada a nível Ministerial). Não obstante, na última reunião do Conselho TRIPS, o **Grupo Africano** apresentou uma Comunicação que alarga o âmbito das opções defendidas, enumerando três soluções possíveis, as quais passam pela alteração do Acordo: eliminação da proibição de exportar em causa, alteração da mesma por forma a introduzir excepções ou a estabelecer que a mesma não se aplica a medidas destinadas a proteger a saúde pública.

Terá lugar, no próximo dia **25 de Julho**, uma **Reunião Informal do Conselho TRIPS** para continuar o debate sobre esta temática. Para o efeito, será preparada uma Nota do Secretariado contendo os pontos comuns das propostas até agora apresentadas pelos países membros.

De acrescentar que, na reunião formal de Julho, o Conselho TRIPS aprovou uma extensão, até **2016**, da **derrogação** contida no Acordo e destinada aos **Países Menos Avançados**, segundo a qual os mesmos não são obrigados a proteger as patentes dos produtos farmacêuticos.

ESTRUTURA, CALENDÁRIO E PRINCÍPIOS DAS NEGOCIAÇÕES

Para coordenar e supervisionar o desenvolvimento das novas negociações multilaterais, foi instituído, tal como estabelecido na Declaração Ministerial de Doha, o **Comité das Negociações Comerciais**, o qual responde ao Conselho Geral da OMC e é **presidido pelo Director Geral da Organização**.

Assim, o cargo de Presidente do Comité das Negociações Comerciais será desempenhado pelo actual Director Geral, Mike Moore, até 1 de Setembro de 2002, data em que tais funções passarão a ser exercidas pelo novo Director Geral, Supachai Panitchpakdi.

As negociações em cada matéria específica são conduzidas nos **Grupos de Negociação**, num total de sete:

- **Agricultura**
- **Serviços**
- **Acesso ao mercado para produtos não agrícolas**
- **Regras OMC**
- **Comércio e Ambiente**
- **Indicações Geográficas para Vinhos e Bebidas Espirituosas (Acordo TRIPS)**
- **Revisão do Mecanismo de Resolução de Litígios**

As negociações sobre **Agricultura, Serviços, Comércio e Ambiente, Indicações Geográficas**²¹ e revisão do **Mecanismo de Resolução de Litígios** serão conduzidas em **Sessões Especiais** dos Conselhos/Comités da OMC responsáveis por esses temas. No caso do **Acesso ao Mercado** para produtos não agrícolas e das **Regras OMC** (Acordo Anti – Dumping, Acordo sobre Subsídios e Medidas de Compensação e Acordos Regionais) são criados **dois novos Grupos de Negociação**.

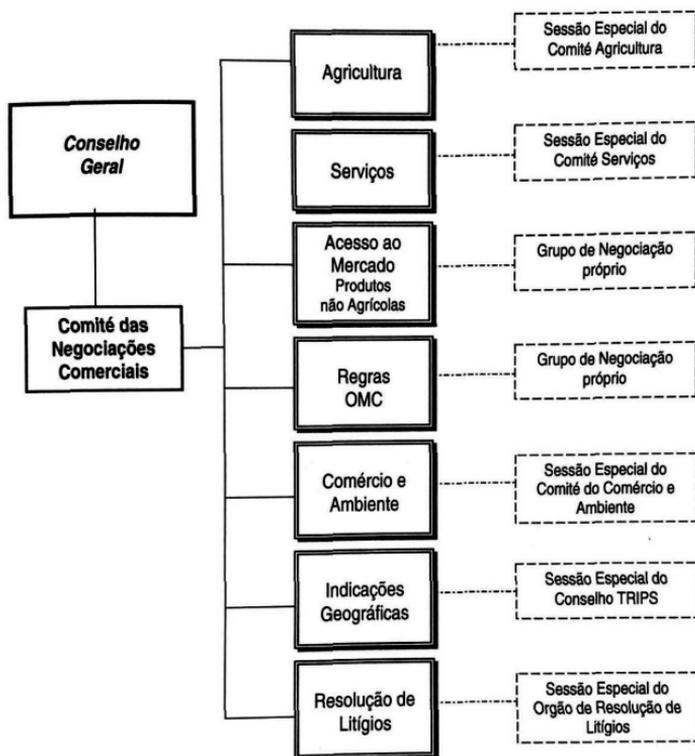
Os temas alvo da **Decisão sobre Implementação** adoptada em Doha serão abordados nos **Órgãos adequados**, conforme o Acordo da OMC a que se refiram.

Será igualmente conduzida, em **Sessões Especiais do Comité do Comércio e Desenvolvimento**, a revisão das disposições relativas ao **Tratamento Especial e Diferenciado** (para os países em desenvol-

²¹ A extensão do Sistema de Registo Multilateral a outros produtos que não os vinhos e as bebidas espirituosas será também integrada nas Sessões Especiais do Conselho TRIPS, se assim for acordado pelo Comité de Negociações Comerciais.

vimento e países menos avançados) existentes nos Acordos OMC, com o objectivo de tornar dotar as mesmas de maior clareza e operacionalidade.

Estrutura das Negociações



Calendário para a Conclusão das Negociações

- Mecanismo de Resolução de Litígios – **Maio de 2003**
- Sistema Multilateral de Registo de Indicações Geográficas para Vinhos e Bebidas Espirituosas – **V Conferência Ministerial, 2003**
- Avaliação global dos progressos: **V Conferência Ministerial, 2003**
- Prazo para conclusão das restantes negociações: **1 de Janeiro de 2005**

Princípios das Negociações

As negociações multilaterais obedecem aos seguintes **princípios básicos**²²:

- **Single Undertaking**: A expressão refere-se ao conceito segundo o qual os temas em **negociação são considerados como um todo**²³, não estando as negociações concluídas enquanto **não existir acordo entre os países membros** sobre os resultados obtidos **para todas as matérias alvo de negociação** (os países membros deverão assim decidir sobre todo o “pacote” em negociação).

- **Participação**: As sessões de negociação são abertas à participação de todos os países membros da OMC, bem como dos países com estatuto de Observadores²⁴, sendo reservada exclusivamente aos países membros a capacidade de decisão sobre a prossecução dos trabalhos nos vários temas e resultados das negociações.

- **Transparência**: A **transparência das negociações** deverá ser assegurada, nomeadamente através da **publicação das actas** das Sessões do Comité de Negociações Comerciais e dos vários Grupos de Negociação e da condução, pelos Presidentes daqueles órgãos, de fre-

²² Este conjunto de princípios foi adoptado na primeira reunião do Comité das Negociações Comerciais, realizada a 1 de Fevereiro de 2002.

²³ Com excepção das negociações sobre a revisão do Mecanismo de Resolução de Litígios e sobre o estabelecimento de um Sistema Multilateral de Registo para Vinhos e Bebidas Espirituosas, a estarem concluídas em 2003.

²⁴ Refira-se que os países Observadores deverão iniciar o processo de adesão à OMC no prazo máximo de cinco anos após a obtenção do referido estatuto.

quentes **consultas informais** aos países membros, devendo o resultado das mesmas ser posteriormente comunicado nas reuniões formais do Comité e Grupos de Negociação.

- **Tratamento Especial e Diferenciado:** Deverá ser tomado em conta, em todas as matérias, o princípio do Tratamento Especial e Diferenciado, consagrado no sistema comercial multilateral, aplicável aos Países em Desenvolvimento e aos Países Menos Avançados, tendo em atenção as necessidades e dificuldades específicas dos mesmos.

- **Desenvolvimento Sustentável:** O Comité do Comércio e Ambiente e o Comité do Comércio e Desenvolvimento da OMC deverão identificar e analisar os aspectos das negociações que se verifique terem relação com aspectos de natureza ambiental, por forma a garantir que a dimensão desenvolvimento sustentável é adequadamente tomada em linha de conta nas negociações.

- **Temas que não são alvo de negociação:** Às matérias integradas no Programa de Trabalho adoptado na Conferência Ministerial de Doha que não são alvo de negociação (temas em que se determina, na Declaração Ministerial, a prossecução dos trabalhos de análise), é concedida **alta prioridade**, a par com os temas em negociação, devendo o Conselho Geral da OMC apresentar, na **V Conferência Ministerial**, um relatório dos progressos efectuados nesse âmbito.

POSICIONAMENTO DE PORTUGAL FACE AO NOVO CICLO DE NEGOCIAÇÕES

No quadro das várias matérias integradas no Programa de Trabalho adoptado na Conferência Ministerial de Doha, assumem especial relevância, face aos interesses de Portugal, os dois seguintes aspectos:

- **Acordo Têxtil e Vestuário**

Trata-se da matéria mais sensível para Portugal, do ponto de vista dos respectivos interesses defensivos.

Os resultados de Doha foram, neste domínio, especialmente positivos para Portugal, ao ser excluída da Decisão sobre Implementação a proposta de aplicação antecipada em 2 anos do mecanismo *growth on growth*,

pretendida pelos países em desenvolvimento (como forma de obrigar a uma abertura antecipada dos mercados às suas exportações no sector).

Esta proposta continuará a ser alvo de análise pelo Conselho do Comércio de Mercadorias da OMC, devendo o mesmo apresentar ao Conselho Geral, em Julho do corrente ano, recomendações sobre a decisão a tomar.

Portugal continuará a opor-se a qualquer alteração do calendário de liberalização consagrado no Acordo Têxteis e Vestuário da OMC, considerando, inclusivamente, que tal modificação compromete a previsibilidade do próprio enquadramento jurídico multilateral (não se trata de uma mera decisão sobre a execução dos termos do Acordo, mas sim de uma alteração da sua estrutura).

• *Sistema de Registo Multilateral de Indicações Geográficas para Vinhos e Bebidas Espirituosas*

A indústria portuguesa do sector tem sido particularmente penalizada com a utilização abusiva de indicações geográficas nacionais, como é o caso das designações “Porto” e “Madeira”. As negociações neste domínio são assim especialmente relevantes para Portugal, na medida em que a criação de um tal Sistema de Registo resultará numa **protecção acrescida** das referidas Indicações. Igualmente, Portugal defende a extensão do Registo a outros produtos (industriais, artesanais, agro-alimentares), como forma de garantir a protecção generalizada das indicações geográficas.

Para além dos acima referidos, e numa óptica ofensiva, Portugal defende especialmente a concretização do lançamento, aquando da V Conferência Ministerial da OMC em 2003, de negociações sobre **Investimento, Concorrência, Transparência nos Mercados Públicos e Facilitação do Comércio** (os denominados Novos Temas).

Assim:

– A criação de um Acordo Multilateral aplicável ao **Investimento** é um objectivo muito relevante para Portugal, face à **crecente internacionalização da economia portuguesa** e à necessidade de aumentar a protecção dos investimentos portugueses no estrangeiro, bem como de garantir uma progressiva abertura dos mercados, em condições não discriminatórias, aos investimentos das empresas portuguesas no exterior;

– No que se refere à **Concorrência**, a criação de um Acordo Multilateral permitirá melhorar as oportunidades em matéria de acesso ao mercado para as empresas portuguesas – tendo em conta o contexto de internacionalização acima referido –, prevenindo práticas anti-concorrenciais e potenciais conflitos comerciais. O facto de um número relevante de países membros da OMC não terem ainda adoptado legislações de concorrência contribui para a imprevisibilidade dos mercados, colocando muitas vezes as empresas estrangeiras numa posição de desvantagem;

– Quanto à **Facilitação do Comércio**, um futuro enquadramento multilateral que resulte na simplificação e harmonização dos procedimentos administrativos do comércio internacional é particularmente importante, considerando-se, nomeadamente, a significativa redução de custos que acarreta para o reforço da competitividade das empresas nacionais, especialmente das Pequenas e Médias Empresas;

– Por último, a criação de regras visando assegurar a **Transparência nos Mercados Públicos**, assume também relevância para o nosso país, enquanto forma de melhorar o acesso aos **mercados públicos estrangeiros**.

De referir ainda as negociações sobre o **Acesso ao Mercado para Produtos Não Agrícolas** e as negociações sobre o **Comércio de Serviços**:

– No relativo ao **Acesso ao Mercado**, é objectivo central de Portugal assegurar a eliminação dos picos tarifários e a redução substancial dos direitos aduaneiros elevados (sobretudo nos países desenvolvidos), nomeadamente em sectores relevantes nas exportações nacionais, como sejam o calçado ou a cerâmica.

– No que concerne às **negociações sobre o Comércio de Serviços**, em curso na OMC desde Janeiro de 2000 e por conseguinte numa fase já avançada, Portugal assume um posicionamento **claramente ofensivo**. Com efeito, é precisamente nos serviços que se tem verificado uma maior dinâmica do Investimento Directo de Portugal no Exterior (em sectores com as Telecomunicações, a Construção, os Serviços Financeiros, a Energia e a Distribuição), sendo também o sector relevante do ponto de vista das exportações. Nesse sentido, pretende-se que estas negociações resultem numa efectiva melhoria do acesso aos mercados para os fornecedores nacionais de serviços, especialmente nos países mais relevantes enquanto destino de Investimento/ presença comercial no sector.

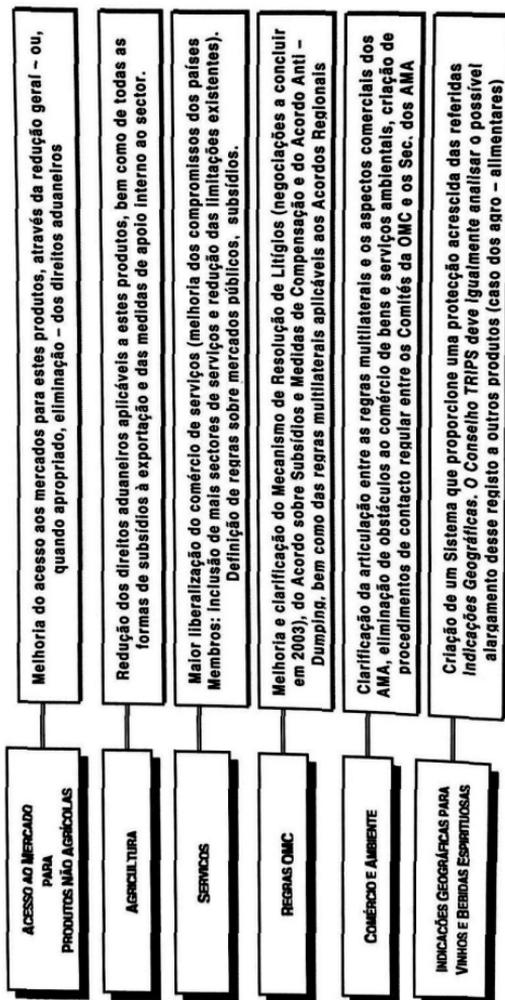
Neste contexto, Portugal apresentou à Comissão Europeia, em Fevereiro do corrente ano, uma lista de prioridades negociais no sector – como contributo para a preparação dos pedidos negociais da Comunidade Europeia –, incluindo cerca de 30 países.



WORLD TRADE
ORGANIZATION

Novo Ciclo de Negociações da Organização Mundial do Comércio
Doha Development Agenda

Matérias em Negociação



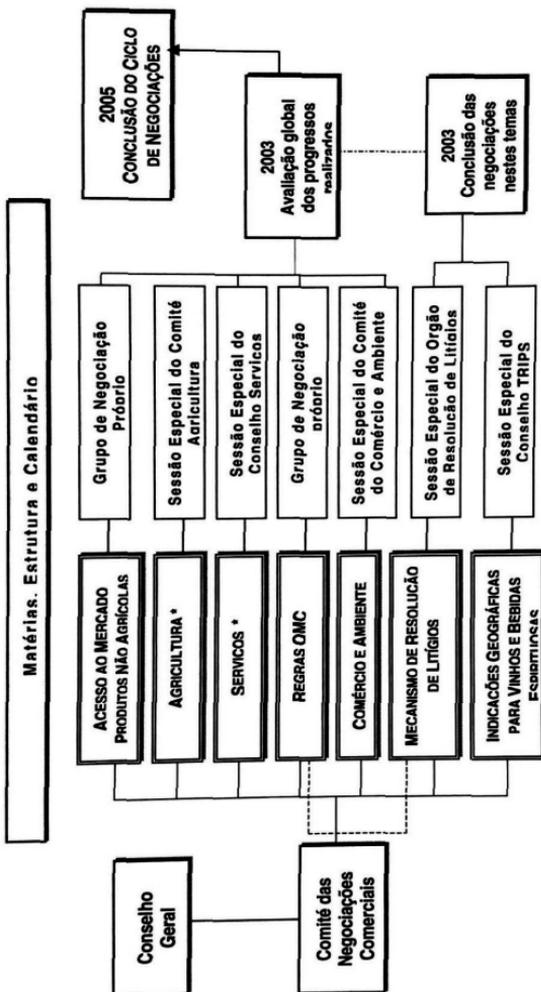


WORLD TRADE ORGANIZATION

**Novo Ciclo de Negociações da Organização Mundial do Comércio
Doha Development Agenda**



Novo Ciclo de Negociações da Organização Mundial do Comércio



* Negociações iniciadas em Janeiro de 2000, e posteriormente integradas na agenda do novo ciclo lançado na Conferência Ministerial de Doha



A AGRICULTURA E A GLOBALIZAÇÃO

por *Arlindo Cunha**

1. Nota Introdutória

A Ronda do Uruguai do GATT¹ foi a primeira que integrou globalmente o sector agrícola no quadro do multilateralismo comercial, marcando, conseqüentemente, a sua entrada na lógica da globalização. Ela resulta, porém, de uma longa história de conflitos comerciais entre os principais países exportadores de produtos agroalimentares, designadamente a União Europeia por um lado, e os Estados Unidos e os seus aliados do Grupo de Cairns² por outro.

O actual acordo da OMC foi estabelecido para os 6 anos compreendidos entre 1995 e 2000, no pressuposto de que antes do termo dessa data estaria lançado um novo ciclo de negociações para um próximo acordo. Após o fracasso da Conferência Ministerial de Seattle, realizada em Dezembro de 1999, foi possível chegar a acordo sobre uma agenda e um calendário para as negociações na Conferência Ministerial de Doha, no Qatar, em Novembro de 2001. A *cláusula de paz*³

* Economista, ex-Ministro da Agricultura, actual Deputado ao Parlamento Europeu, em cujo âmbito é o relator permanente para o dossier agrícola da OMC e regente do Curso de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

¹ Iniciada em Setembro de 1986 em Punta del Este (Uruguai) e concluída pelo Tratado de Marraquexe (Marrocos) em Abril de 1994. A partir desta data, o GATT passou a designar-se por Organização Mundial do Comércio (OMC).

² Coligação de 13 Países exportadores de produtos agrícolas: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Filipinas, Fidji, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai.

³ Corresponde ao Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura, que legitima no quadro da OMC as políticas agrícolas dos países membros, desde que o nível de apoio específico aos vários produtos não exceda o concedido em 1992. O objectivo desta cláusula é, precisamente, criar um clima de *paz* para as negociações em curso.

constante do Acordo de Marraquexe continua em vigor até finais de 2003. Após essa data, apesar das divergências de interpretação⁴, é de prever que ela seja estendida até à conclusão das negociações da *Ronda do Milénio*.

De acordo com o calendário estabelecido em Doha, as partes contratantes deverão:

- *Antes de 31 de Março de 2003*, definir as regras e modalidades de aplicação dos aos novos compromissos: critérios de elegibilidade das medidas de apoio interno incluídas em cada *Caixa*; formas de subvenção à exportação; aplicação da cláusula de salvaguarda agrícola; gestão de contingentes pautais; regras mínimas de acesso; aplicação da cláusula *de minimis*; regras de redução em todos os capítulos; etc.
- Entre Abril de 2003 e a *V Conferência Ministerial*, que se realizará *antes do final de 2003*, apresentar as suas listas de compromissos, o que, no caso da União Europeia, poderá dar lugar a uma alteração do mandato de negociação conferido à Comissão pelo Conselho, se concluir que estas listas vão além da do mandato negocial anteriormente aprovado.
- Até finais de 2004 chegar a um acordo final sobre o conteúdo da *Ronda do Milénio*.

2. Conteúdo e Aplicação do Acordo de Marraquexe

Em termos gerais, o capítulo agrícola do Acordo de Marraquexe obriga os Países contratantes⁵ aos seguintes objectivos durante 6 anos, até 2000⁶⁻⁷:

⁴ Enquanto que a UE entende que a cláusula de paz deve ser estendida automaticamente até ao fim das negociações, o grupo de Cairns reclama o contrário, defendendo que deve ser renegociada.

⁵ Na altura foram 124 os países subscritores do Acordo. Esse número já ultrapassa actualmente os 140.

⁶ De notar que todos os objectivos percentuais a atingir têm como base de referência o período 1986-88.

⁷ Os diferentes tipos de apoios à agricultura constituem a chamada MGA (Medida Global de Apoio), que corresponde actualmente a 38% do valor total das receitas dos agricultores nos países da OCDE. Estes subsídios foram classificados em três categorias ou *caixas*: a *caixa verde* inclui as medidas consideradas não distorçoras da concorrência, como as medidas agro-ambientais, os apoios à formação profissional ou as indemnizações compensatórias para as zonas desfavorecidas; a *caixa amarela* integra os subsídios que se consideram mais distorçores do comércio internacional,

- Redução dos apoios internos em 20% (13% para os países em desenvolvimento – PVD – sobre um período de 10 anos).
- Redução das protecções na fronteira (ou seja, melhoria do acesso ao mercado) em 36%. Além disso todas as protecções variáveis (os direitos niveladores) foram convertidas em tarifas *ad-valorem*. É a designada *tarifificação*.
- Redução das *restituições* (subsídios) às exportações em 36% em valor e um mínimo de 21% em volume. Para os PVD estes valores são de 24% e 14%, respectivamente, em 10 anos.
- Negociação de regras básicas (que a experiência destes anos demonstrou serem ainda bastante indefinidas e insuficientes) em três grandes áreas: *i*) medidas sanitárias e fitosanitárias (dossier SPS); *ii*) denominações de origem geográfica, direitos de autor e de propriedade intelectual ligados ao comércio (dossier TRIPS) e *iii*) regras de etiquetagem dos produtos (dossier TBT).
- A fixação de uma *cláusula de salvaguarda*, que permite uma protecção temporária do mercado interno em caso de forte baixa do preço mundial ou de um aumento excepcional do volume das importações de um determinado produto⁸.
- Estabelecimento da *cláusula de paz*, que é uma espécie de pacto de não agressão, mediante a qual os países contratantes se comprometem a não questionar as políticas agrícolas dos seus parceiros (desde que elas se enquadrem no acordo de Marraquexe) até ao fim de 2003, deixando assim 3 anos para além do fim do Acordo para dar tempo a eventuais atrasos da negociação em curso.

A experiência até agora adquirida na aplicação do actual acordo da OMC mostra que ele não tem criado grandes problemas para a União Europeia (UE), especialmente por: *i*) o período de referência adoptado ter coincido com um período de baixos níveis dos preços

como os preços de garantia elevados ou os subsídios à exportação; a *caixa azul* corresponde às ajudas compensatórias das reduções dos preços de garantia operadas na reforma da PAC de 1992 e aos antigos *deficiency payments* americanos.

As reduções de subsídios assinaladas referem-se apenas aos classificados na *caixa amarela*, a qual representa ainda mais de metade dos subsídios europeus à agricultura, mas apenas menos de 20% nos Estados Unidos. O que constitui um factor de distorção da concorrência claramente desfavorável à União Europeia.

⁸ A UE tem recorrido com bastante frequência a esta cláusula designadamente nos sectores do açúcar e do frango congelado.

mundiais; *ii*) a reforma de 1992 ter já descontado o principal esforço que haveria a fazer e, especialmente, *iii*) as ajudas da *caixa azul* estejam isentas da redução.

Os níveis médios de direitos aduaneiros ainda permanecem relativamente elevados, quer para a UE (32%) quer para os EUA (16%), o que representa uma protecção na fronteira cerca de 3 a 4 vezes superior aos restantes sectores da economia. No entanto, a partir de 1998 a UE tem vindo a experimentar dificuldades crescentes com as restrições impostas aos subsídios (designados de *restituições*) às exportações, tendo em consequência perdido importantes quotas de mercado em sectores cuja exportação está mais dependente da atribuição de *restituições*, como a carne bovina, o açúcar e diversos produtos lácteos⁹.

Apesar de a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da Agenda 2000 realizada em 1999 também dever ser considerada num próximo acordo como um esforço a descontar, as circunstâncias de 1986-88 não voltarão, porém, a repetir-se. Daí as maiores dificuldades que a UE irá enfrentar numa próxima ronda negocial se as regras e tendências da OMC se mantiverem¹⁰.

3. As Estratégias Negociais antes e depois de Doha

Desde há muito que são conhecidas as divergências dos principais actores nas negociações da OMC, onde se podem distinguir três grandes grupos:

O grupo da União Europeia e seus aliados do Leste Europeu, do Japão, Noruega e Suíça que pretendem um melhor equilíbrio na OMC entre questões comerciais e não comerciais.

⁹ Exemplo recente desta estreita margem de manobra da UE na atribuição de *restituições* à exportação foi a recente decisão do Conselho de Ministros da Agricultura (sessão de 2000.03.21) de reduzir – na sequência de limites fixados pela OMC – as dotações orçamentais correspondentes em 145 e 185 milhões de Euros respeitantes a 2000 e 2001, respectivamente.

¹⁰ A proposta de reforma intercalar da PAC que a Comissão Europeia acaba de apresentar poderá alargar consideravelmente a margem de manobra da UE, na medida em que se propõe criar um sistema de ajudas directas completamente desligado da produção, o qual passaria a integrar inequivocamente a *caixa verde*. Neste momento, porém, está-se apenas perante uma proposta e não ainda uma decisão final.

Exemplos desta postura são o reforço das regras ambientais e de saúde pública, o princípio de precaução, a etiquetagem dos alimentos ou ainda a defesa das marcas e denominações de origem. A defesa da multifuncionalidade agrícola, como argumento para justificar o apoio à agricultura, insere-se nesta lógica.

O Grupo de Cairns, para quem a OMC é, simplesmente, igual a mais comércio, pretendendo exclusivamente aumentar o acesso aos mercados e reduzir tudo o que possa relacionar-se com protecção da agricultura. Para estes países a agricultura e o comércio agrícola têm de ser tratados como qualquer outro sector da economia, o que implicaria o fim da *excepção agrícola*. Os EUA são tradicionalmente aliados deste grupo, apesar de subsidiarem generosamente os seus agricultores. Resta saber se, com a nova política agrícola americana, altamente penalizadora da concorrência internacional, esta aliança estratégica vai continuar ou não.

Por fim, o grupo dos países em desenvolvimento (PVD) que pretendem que o próximo acordo de comércio corresponda à oportunidade que nunca tiveram em mais de 50 anos de multilateralismo comercial. Apesar de ser um grupo muito heterogéneo, as suas principais reivindicações têm a ver com um tratamento assimétrico e diferenciado, assim como a protecção do mercado interno para permitir o desenvolvimento de produções de grande consumo local, ou seja, a lógica da segurança alimentar.

Convirá destacar a posição da União Europeia, que se apresentou em Doha uma posição muito mais ofensiva do que na Ronda do Uruguai, a coberto dos créditos decorrentes das reformas da sua política agrícola (PAC) que empreendeu desde 1992.

Como resultado dessas reformas, a UE reduziu drasticamente os preços de garantia em sectores especialmente protegidos, como os cereais (-45%) e carne bovina (-35%). Mais importante que a redução dos preços foi o significado da reforma. Antes de 1992, 71% do orçamento da PAC era para medidas de apoio aos preços, incluindo as *restituições* à exportação e apenas 9% para ajudas directas, incluindo o apoio ao desenvolvimento rural.

Após as reformas, a PAC gasta actualmente apenas 21% com o primeiro tipo de medidas e 79% com o segundo tipo.

A diferença é enorme, do ponto de vista do consumidor e do impacto externo. Com o apoio através dos preços de garantia artificialmente elevados, os consumidores são penalizados no preço dos produtos que compram no mercado. E como preços elevados encorajam o aumento da produção, e a criação de excedentes anormais, é o orça-

mento chamado a subsidiar o seu escoamento para países terceiros, já que, face ao elevado nível de preços na UE, os produtos europeus não seriam competitivos no mercado internacional.

Antes das reformas as restituições à exportação representavam em média cerca de 25% do valor dos produtos exportados, o que constituía um poderosíssimo estímulo político de criação de competitividade artificial e conseqüentemente uma enorme distorção de concorrência face aos parceiros que disputam com a UE os mercados internacionais.

Após as reformas da PAC, as restituições não representam mais do que 9% do valor das exportações.

Entretanto, no quadro do Acordo de Marraquexe a UE teve que reduzir 36% destas restituições. Em contraste, os Estados Unidos da América (EUA) usam e abusam de créditos de garantia às exportações, e muitos dos países do Grupo de Cairns têm empresas de Estado para promover o comércio externo do sector agroalimentar. Sucede, porém, que em Marraquexe estes dois últimos tipos de subsídios ficaram fora das disciplinas da Organização Mundial do Comércio (OMC) assim como a ajuda alimentar externa, que tem funcionado como um *subsídio especial*. Assim sendo, foi a UE a única a sofrer as conseqüências, estreitando a margem competitiva de que dispunha.

Por outro lado, em contraste com a postura da UE nos últimos anos, os EUA aumentaram as suas ajudas à agricultura, de forma tal que actualmente o nível de ajuda que proporciona aos seus agricultores (21.000 dólares) é superior ao da UE (17.000 dólares)¹¹.

E importará ainda salientar que a União Europeia é hoje o primeiro importador e o segundo maior exportador mundial de produtos agroalimentares, mas com um défice com tendência crescente na sua balança comercial de mais de 5 mil milhões de Euros. Em contraste, os Estados Unidos (EUA), que tradicionalmente têm liderado os ataques à PAC, têm um superavit estrutural positivo próximo dos 20 mil milhões de Euros. De referir que o défice da UE se deve largamente ao comércio com os países do grupo de Cairns e os Países em Desenvolvimento e que este défice tem também aumentado constantemente, especialmente depois da reforma da PAC de 1992. Ao contrário dos Estados Unidos, a UE é de longe o principal importador de produtos agroalimentares do MERCOSUL, com cerca de 10.000 milhões de Euros, ou

¹¹ OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries: monitoring and evaluation* 2000.

seja 5 vezes mais do que aquele país, enquanto que as respectivas exportações atingem um valor semelhante, rondando os 1.000 milhões de Euros. Por seu lado, a UE tem um défice na balança agroalimentar com os PVD de 6.000 milhões de Euros, encontre-se com um superavit americano de cerca de 100 milhões de Euros.

É neste contexto que a UE se apresentou na Conferência Ministerial da OMC em Doha a mostrar o esforço feito e a disponibilizar-se para continuar o processo de reforma, na condição de que:

- i) todos os apoios à exportação fossem reduzidos (e não só as *restituições*);
- ii) se consagrasse o princípio da *multifuncionalidade* da agricultura, resultante das outras funções que presta à sociedade para além da produção (preservação do ambiente e das paisagens, evitar a desertificação de certas partes do território, etc.);
- iii) se assegurasse um melhor equilíbrio entre os aspectos comerciais e não comerciais da agricultura, consagrando designadamente a protecção às denominações de origem e o direito a medidas excepcionais de protecção do mercado sempre que estivessem em causa suspeitas fundamentadas de perigos para a saúde pública ou ambiental decorrentes da comercialização e consumo de certos produtos.

4. O Desfecho das Negociações

Os pontos 13, 14 e 18 da Declaração de Doha (ver anexo 2) referem-se ao sector agroalimentar, que reitera e amplia o conteúdo do artigo 20 do Acordo de Marraquexe (ver anexo 1), o qual aponta desde logo para a continuação do processo de reforma das políticas agrícolas a longo prazo no sentido da liberalização dos mercados e de um maior equilíbrio entre questões comerciais e não comerciais.

É cedo para dizer quem vai ganhar ou perder, pois em Doha apenas estava em causa o acordo sobre uma agenda programática e um calendário. O que esta negociação tem de mais específico em relação a outras passadas, é que todas as partes estavam mais predispostas do que é normal a ceder para se encontrar um compromisso. Por duas razões. Primeiro porque um segundo fracasso, após o de Seattle, começaria a minar seriamente a credibilidade da OMC. Em segundo lugar

porque na ressaca dos acontecimentos de 11 de Setembro e do espectro da recessão económica mundial ninguém queria ficar com o ónus de uma eventual ruptura negocial.

Os grandes vencedores foram claramente os países em desenvolvimento, cujas pretensões foram integralmente consideradas no texto, incluindo os Países ACP, que estão entre os mais pobres do mundo, e que viram reconhecido o princípio da consolidação das preferências acordadas pela UE no Acordo de Cottonou. De realçar o contributo da UE para esta dinâmica ganhadora dos PVD com a sua iniciativa *Tudo Menos Armas*, que permite abrir os seus mercados a tarifas nulas a um conjunto de produtos¹² dos 50 países mais pobres do mundo.

Os restantes ficaram-se, para já, pelo empate.

Os países do Grupo de Cairns viram ficar no texto consagrado o princípio da continuação das reformas agrícolas, a melhoria do acesso ao mercado e a eliminação progressiva das restituições às exportações.

A União Europeia conseguiu que essa diminuição dos subsídios às exportações não fosse automática, e viu consagradas algumas das suas principais reclamações em matéria de reforço das componentes não comerciais, como foi o caso da referência às regras ambientais, à etiquetagem ou em geral ao princípio de precaução.

Conforme atrás referido, Doha foi um ponto de partida. Apesar dos três anos indicados como data para concluir as negociações, ninguém acredita nessa rapidez, especialmente se tivermos em conta que o actual acordo (a ronda do Uruguai) demorou oito anos a negociar.

Apesar do relativo optimismo dos negociadores comunitários, o acordo não consagrou algumas das nossas pretensões fundamentais. A multifuncionalidade não ficou expressamente referida no texto, e o reforço das medidas de protecção das indicações geográficas só foi explicitado para o caso concreto dos vinhos, mas ainda sem qualquer garantia efectiva.

Ficam, além disso, duas importantes evidências.

A primeira é que a eliminação, ainda que a prazo, das restituições à exportação, vai criar pressões muito fortes para a redução interna de preços. E assim sendo, não é difícil de concluir que as próximas reformas da terão de ser substancialmente mais profundas do que se poderia

¹² Trata-se de uma Decisão da UE de abrir o seu mercado a tarifas nulas para as produções desses países. No caso de produtos como o açúcar, o arroz e as bananas foram fixados períodos transitórios de 8 anos para os dois primeiros e de 5 anos para as bananas.

esperar. Não apenas pela redução dos preços de garantia que irão implicar, mas especialmente pela alteração qualitativa dos instrumentos de apoio aos agricultores, por forma a que, mesmo sem apoios de mercado, continuem a ter uma rede de segurança de rendimento.

A estas pressões juntam-se inevitavelmente as decorrentes da nova política agrícola americana – o *Farm Security Rural Investment Act (FSRIA)* – que ao criar condições para o aumento da produção e das exportações dos EUA, contribuirá para uma ainda maior redução dos preços no mercado internacional.

A segunda é que as manifestações de Seattle, que se têm repetido um pouco por todo o lado, revelam por parte da sociedade algumas preocupações acerca dos impactos da globalização em questões tão importantes como a saúde e segurança alimentar, o ambiente ou o respeito por direitos humanos, sociais e laborais fundamentais, assim como na própria agricultura e no mundo rural.

Se é certo estar fora de questão um regresso aos sistemas autárquicos, certo é igualmente que essas preocupações não poderão ser marginalizadas. E no que respeita à agricultura trata-se de avançar com o realismo que a diversidade dos sistemas agrícolas e das funções que desempenha nas sociedades impõe. Daí a necessidade de avançar com prudência e em função da experiência adquirida. Citando Azcárate e Matrostefano (2002) poderá dizer-se que o que há que assegurar é “*um reforço da regulamentação internacional no sector agrícola por forma a transformar aquilo que poderá ter sido um casamento forçado*¹³ *num amor sincero e duradouro*”.

Se bem que não acredite neste último desfecho, por me parecer irrealista face à inequívoca especificidade do sector agrícola, deveremos, porém, aspirar a uma relação de parceria mutuamente respeitosa...

¹³ Entre a agricultura e a OMC.

ANEXO 1

Artigo 20 do Acordo de Marraquexe relativo à agricultura*Continuation of the Reform Process*

Recognising that the long-term objective of substantial progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform is an ongoing process, Members agree that negotiations for continuing the process will be initiated one year before the end of the implementation period, taking into account:

- a) the experience to that date from implementing the reduction commitments;
- b) the effects of the reduction commitments on world trade in agriculture;
- c) non-trade concerns, special and differential treatment to developing country Members, and the objective to establish a fair and market-oriented agricultural trading system, and the other objectives and concerns mentioned in the preamble to this Agreement; and
- d) what further commitments are necessary to achieve the above mentioned long-term objectives.

ANEXO 2

Excertos do texto da Declaração Ministerial de Doha relativos à Agricultura

13. We recognise the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs,

including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

14. Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth Session of the Ministerial Conference. The negotiations, including with respect to rules and disciplines and related legal texts, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole.

18. With a view to completing the work started in the Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Council for TRIPS) on the implementation of Article 23.4, we agree to negotiate the establishment of a multilateral system of notification and registration of geographical indications for wines and spirits by the Fifth Session of the Ministerial Conference. We note that issues related to the extension of the protection of geographical indications provided for in Article 23 to products other than wines and spirits will be addressed in the Council for TRIPS pursuant to paragraph 12 of this Declaration.

REFERÊNCIAS

- AZCÁRATE, Tomás e Mastrostefano, Marina (2002), *Agriculture and the WTO: True Love or Shotgun Wedding?*, Brussels
- CE (1999), *The EU Approach to the WTO Millennium Round*, COM (1999) 0331, Bruxelles
- CE (2000), *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, COM (2000) 001, Bruxelles
- COUNCIL OF THE EU (1999), *Conclusions of the Agricultural Council on the WTO Millennium Round*, session 27 Sept, Brussels
- CUNHA, Arlindo (2001) *Documento de Trabalho sobre a nova Ronda Multilateral subsequente à Declaração de Doha*, Parlamento Europeu, Bruxelas
- CUNHA, Arlindo (2000), *A Organização Mundial do Comércio e a Agricultura Europeia*, Temas de Integração n.º 8
- PE (1999), *Consequences of Trade Liberalisation on International and European Agricultural Economies*, Brussels, Valência
- SWINBANK, Alan (2000), *The implications for UK Agriculture and the EU Agricultural Policy of Trade Liberalisation and the WTO Round*, Memorandum to the House of Commons Select Committee on Agriculture
- WTO (1999), *The Legal Texts – The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge University Press

A GLOBALIZAÇÃO, A OMC E O COMÉRCIO ELECTRÓNICO

por *Alexandre Dias Pereira**

SUMÁRIO: I. Introdução. 1. A (r)evolução da Internet (convergência e interoperabilidade) e sua comercialização (as empresas tecnológicas e a migração para o mercado digital). 2. Noção, vantagens e modalidades do comércio electrónico (B2B, B2C; directo e indirecto). 3. A dimensão mundial do comércio electrónico e a regulação da Internet: do estado de “anarquia em linha” à afirmação de novas zonas de soberania. II. O mito do comércio livre (ou a falácia do mercantilismo «globalitário») na Internet 1. Das taxas públicas às rendas privadas no Acordo sobre aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (ADPIC/TRIPS). 1.1. O direito de distribuição e o problema do (não) esgotamento dos direitos no comércio electrónico. 1.2. As excepções aos direitos de propriedade intelectual e a regra dos três passos segundo as exigências do comércio mundial. 2. A subtileza do neo-proteccionismo. 2.1. A propósito da protecção do consumidor (... incluindo o investidor). 2.2. A propósito da protecção da saúde pública: o caso da comercialização de medicamentos na Internet. III. Conclusão.

I. Introdução

1. O crescimento exponencial da Internet trouxe consigo a nova *economia digital*, com a formação de um mercado electrónico (ou virtual) e o aparecimento de «ciberempresas» de matriz *tecnológica*. Ao

* Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

mesmo tempo, assistiu-se à migração das empresas tradicionais para o mercado electrónico.¹

Na base desta nova realidade encontram-se determinados imperativos tecnológicos, que permitem à rede electrónica global o seu crescimento. Por um lado, o imperativo da *interoperabilidade* e da convergência tecnológica ao nível da informática, do audiovisual e das telecomunicações. Por outro lado, o imperativo da segurança técnica postulado pelas *tecnologias seguras*, nomeadamente as *assinaturas digitais e serviços de certificação* com função de autenticidade e integridade dos dados, e a *cifragem e os envelopes criptográficos* com função de confidencialidade dos dados².

2. Em termos gerais, o comércio electrónico traduz-se na negociação realizada por via electrónica, isto é, através do processamento e transmissão electrónicos de dados, incluindo texto, som e imagem³. As *vantagens* do comércio electrónico traduzem-se, fundamentalmente, no chamado *comércio sem papel* (*paper less trade*), no *just in time* e na possibilidade de *acesso rápido e actualizado* a diversas fontes de

¹ Cfr. o nosso *Comércio Electrónico na Sociedade da Informação: Da Segurança Técnica à Confiança Jurídica*, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 13 e 18 ss (com nota de actualização no site da editora).

² Sobre as questões tecnológicas *vide*, nomeadamente, *Convergência dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação e às suas implicações na regulamentação – para uma abordagem centrada na Sociedade da Informação*, Livro Verde da Comissão, COM(97) 623 final, 03.12.1997; *Guide To Enactment Of The Uncitral Model Law On Electronic Commerce*, 1996; *Garantir a segurança e a confiança nas comunicações electrónicas – contribuição para a definição de um quadro europeu para as assinaturas digitais e a cifragem*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, COM(97) 503 final, 08.10.1997; *Recommendation of the OECD Council Concerning Guidelines for Cryptography Policy*; e o nosso *Serviços da Sociedade da Informação: Alguns Problemas Jurídicos do Comércio Electrónico na Internet*, <http://www.fd.unl.pt> – 1/1.

³ O comércio electrónico tem por base os chamados serviços da sociedade da informação, que a lei define como qualquer prestação de actividade à distância, por via electrónica e mediante pedido individual do seu destinatário, geralmente mediante remuneração (cfr. Decreto-Lei n.º 58/2000, de 18 de Abril, que transpõe para o direito interno a Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, alterada pela Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998). *Vide* o nosso *Programas de computador, sistemas informáticos e comunicações electrónicas*, Revista da Ordem dos Advogados, 1999, III, pp. 978 ss.

informação e de fornecimento de bens. Em vista das suas inegáveis vantagens, o comércio electrónico abrange cada vez mais *actividades económicas*, como sejam, por exemplo, a venda em linha de mercadorias (1), os serviços não remunerados pelo destinatário como o fornecimento de informação em linha (2) e os serviços transmitidos ponto a ponto, como o vídeo a pedido ou o envio de comunicações comerciais por correio electrónico (3).

Podemos distinguir dois tipos de comércio electrónico tendo em conta o critério dos sujeitos que o praticam e o critério do modo de cumprimento das transacções. Atendendo ao critério dos sujeitos, distingue-se entre o comércio electrónico que se realiza apenas entre empresas ou entidades equiparadas (o chamado B2B) e o comércio electrónico que é aberto ao público consumidor (o chamado B2C). Sendo que a vertente «B2C» tem crescido muito nos últimos anos, com a passagem do um tradicional EDI fechado ao novo comércio electrónico em redes abertas, como a Internet.

Além disso, atendendo ao critério do modo de cumprimento das transacções, distinguem-se duas modalidades principais no comércio electrónico. Por um lado, o comércio electrónico *directo*, que se traduz na encomenda, pagamento e entrega directa em linha de bens incorpóreos e serviços, como, por exemplo, a compra e venda em linha de programas de computador ou de conteúdos de diversão e de informação. Por outro lado, o comércio electrónico *indirecto*, que se traduz na encomenda electrónica de bens que têm de ser entregados fisicamente por meio dos canais tradicionais, como os serviços postais ou os serviços privados de correio expresso.⁴ Assim, o comércio electrónico directo abrange as transacções cujo objecto é susceptível de entrega electrónica em linha, ao passo que o comércio electrónico indirecto corresponde às transacções cujo objecto é um bem tangível ou está incorporado num suporte corpóreo (por exemplo, a distribuição de exemplares de programas de computador em suporte CD-ROM com encomenda e eventual pagamento em linha).

3. Em que medida tem o comércio electrónico a ver com a globalização e qual é o papel da OMC na regulação do comércio electrónico?

A Organização Mundial do Comércio (OMC) destina-se a organizar o comércio à escala mundial. A OMC é, ao mesmo tempo, uma

⁴ Cfr. *Uma iniciativa europeia para o comércio electrónico*, Comunicação da Comissão, COM(1997) 157 final.

causa e uma consequência da chamada globalização. *Causa*, porque a OMC ordena o comércio mundialmente, tornando possível a globalização das trocas comerciais. *Consequência*, porque a globalização das trocas comerciais exigiu a criação de uma instância que as organizasse. Por seu turno, o comércio electrónico é, desde logo, comércio através das redes globais de comunicação, nomeadamente a Internet. Além disso, o comércio electrónico tem dimensão mundial. Assim, o comércio electrónico está à jurisdição da OMC porque é mundial e também é comércio.

A consideração do papel da OMC na regulação do comércio electrónico será mais um exemplo da passagem de um estado de “anarquia em linha” para a um estado de ordenação jurídica de uma nova zona de soberania: o chamado «ciberespaço».⁵ Com efeito, depois de ter sido alegada a obsolescência do Estado e a incompetência dos juristas e de os *tecnólogos* revolucionários terem auto-proclamado a sua soberania no ciberespaço, assiste-se actualmente a um processo de intervenção reguladora de organizações de fonte estadual, que pretendem chamar o *tempo real* da Internet ao tempo administrativo e ao tempo judicial. Porém, são detectáveis alguns paradoxos neste processo de regulação, uma vez que se por um lado se apela à *auto-regulação* e aos «ADR» (veja-se, por exemplo, em matéria de nomes de domínio e de procedimentos de arbitragem da WIPO), ao mesmo tempo, por outro lado, é visível um movimento de neo-criminalização, com destaque para a recente Convenção sobre o *cibercrime*. Além disso, é questionável se a globalização não significa, em matéria de comércio electrónico, a afirmação de novas soberanias, públicas e privadas, como é o caso da intervenção reguladora da União Europeia em matéria da sociedade da informação e da regulação dos nomes de domínio pela ICANN.

Sem pretender evitar estas questões, vamos considerar o papel da OMC na regulação do comércio electrónico. Com efeito, sendo comércio à escala mundial, o comércio electrónico cai sob a jurisdição da OMC, a qual pode controlar as leis nacionais em diversos domínios. Destacaremos dois aspectos deveras importantes no domínio do comércio electrónico, quer directo ou indirecto, quer entre empresas ou com consumidores, que são a *propriedade intelectual* e o *marketing*. Estes aspectos jurídicos do comércio electrónico permitir-nos-ão, além

⁵ Vide, desenvolvidamente, o nosso *A Jurisdição na Internet segundo o Regulamento 44/2001 (e as alternativas extrajudiciais e tecnológicas)*, Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, LXXVII, 2001.

do mais, compreender o mito do comércio livre (ou a falácia do mercantilismo «globalitário») na Internet, com a passagem das taxas públicas às rendas privadas e a subtilidade do neo-proteccionismo a propósito da protecção do consumidor (... incluindo o investidor) e da protecção da saúde pública na comercialização de medicamentos na Internet.

II. O mito do comércio livre (ou a falácia do mercantilismo «globalitário») na Internet

1. Em anexo ao acordo do GATT encontra-se um outro acordo, que diz respeito aos *aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio* (ADPIC/TRIPS)⁶. Nos termos deste acordo, os Estados Contratantes obrigam-se a respeitar determinados padrões em matéria de direitos de autor, patentes, marcas e outros direitos de propriedade industrial. A observância desses padrões de protecção da

⁶ Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (ADPIC ou "TRIPS"), constante do Anexo 1C do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC), de 15 de Abril de 1994, na sequência das negociações comerciais multilaterais do "Uruguay Round" do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Sobre este Acordo *vide*, nomeadamente, Bercovitz, Alberto [et al.], *Propiedad Intelectual en el GATT*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997; Bercovitz, Alberto, *El derecho de autor en el acuerdo TRIPS*, in *Num Novo Mundo do Direito de Autor?*, II, Lisboa, 1994, p. 877; Reinbothe, Jörg, *Der Schutz des Urheberrechts und der Leistungsschutzrechte im Abkommensentwurf GATT/TRIPS*, GRUR Int. 1992, p. 707; Idem, *Geistiges Eigentum in der Uruguay-Runde des GATT: Materielle rechtliche Aspekte aus der Sicht der EG*, in *Hilf, Meinhard / Oehler, Wolfgang* (Hrsg.), *Der Schutz des geistigen Eigentums in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 1991, p. 149; Worthy, John, *Intellectual Property After GATT*, EIPR 1994, p. 195; Correa, Carlos M., *TRIPs Agreement: Copyright and Related Rights*, IIC 1994, p. 543; Ricketson, Sam, *The Future of the Traditional Intellectual Property Conventions in the Brave New World of Trade-Related Intellectual Property Rights*, IIC 1995, p. 872; Katzenberger, Paul, *TRIPS und das Urheberrecht*, GRUR Int. 1995, p. 447; Dreier, Thomas, *TRIPS und die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums*, GRUR Int. 1996, p. 205; Lehmann, Michael, *TRIPS/WTO und der internationale Schutz von Computerprogrammen*, CR 1996, p. 2; Lewinski, Silke von, *Urheberrecht als Gegenstand des internationalen Wirtschaftsrechts*, GRUR Int. 1996, p. 630; Gómez Segade, José António, *A mundialização da propriedade industrial e do direito de autor*, in *Conferências na Faculdade de Direito de Coimbra 1999/2000*, Studia Iuridica 48, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 7; Geller, Paul Edward, *Can the GATT Incorporate Berne Whole*, EIPR 1990, p. 423; Drexler, Josef, *Entwicklungsmöglichkeiten des Urheberrechts im Rahmen des Gatt*, München: Beck, 1990.

propriedade intelectual está sujeita à fiscalização da OMC, que assim pode *controlar* as legislações nacionais dos Estados Contratantes neste domínio.⁷

De um modo geral, o Acordo ADPIC estabelece, *inter alia*, o princípio do tratamento nacional (art. 3.º) e define como objectivos do regime dos direitos de propriedade intelectual “a promoção da *inovação tecnológica* e a transferência e divulgação de tecnologia, em benefício mútuo dos geradores e utilizadores dos conhecimentos tecnológicos e de um modo conducente ao bem-estar social e económico” e, ainda, o “equilíbrio entre direitos e obrigações” (art. 7.º). Para além disso, estabelece certas normas relativas à existência, âmbito e exercício dos direitos de propriedade intelectual, começando pelo direito de autor e direitos conexos.⁸

Ora, a instituição global de um sistema apertado de direitos de propriedade intelectual é feita no contexto de um acordo sobre a redução ou eliminação das taxas aduaneiras com vista ao comércio livre entre as nações. Significará isto a substituição dos impostos do Estado pelas *royalties* das grandes empresas privadas, ficando ainda por cima o Estado onerado com os custos administrativos de fiscalização e punição das infracções?⁹

⁷ Nos termos do art. 1.º, 2, Acordo ADPIC, os direitos de propriedade intelectual abrangem o direito de autor e os direitos conexos, as marcas, as indicações geográficas, os desenhos e modelos industriais, as patentes, as topografias de produtos semicondutores (“configurações de circuitos integrados”) e o saber-fazer (“informações não divulgadas”).

⁸ Em matéria de direitos de autor, apesar de sujeitar os Membros à observância da Convenção de Berna (Acto de Paris 1971), dispõe que eles “não terão direitos ou obrigações ao abrigo do presente Acordo no que diz respeito aos direitos conferidos pelo artigo 6.º *bis* da referida Convenção ou aos direitos deles decorrentes” (art. 9.º, 1). Além disso, o Acordo ADPIC declara o princípio de que a protecção do direito de autor abrange as expressões, e não as ideias, processos, métodos de execução ou conceitos matemáticos enquanto tais (art. 9.º, 2), consagrando, depois, a protecção dos programas de computador, quer sejam expressos em código fonte ou em código objecto, pelo direito de autor enquanto obras literárias ao abrigo da Convenção de Berna (art. 10.º, 1), e estabelecendo que as compilações de dados ou de outros elementos, quer sejam fixadas num suporte legível por máquina ou sob qualquer outra forma, que constituam criações intelectuais, em virtude da selecção ou da disposição dos respectivos elementos constitutivos, serão protegidas enquanto tal, exceptuando-se os próprios dados ou elementos, e não se prejudicando os eventuais direitos de autor aplicáveis a esses dados ou elementos (art. 10.º, 2).

⁹ Com efeito, uma das partes do ADPIC consideradas mais importantes é a que contém normas sobre aplicação efectiva dos direitos de propriedade intelectual (parte III, arts. 41.º ss).

O Acordo ADPIC não contempla expressamente as exigências do moderno comércio electrónico, uma vez que se trata de um acordo pré-revolução Internet. Todavia, não deixa de conter normas que regulam aspectos nucleares do comércio electrónico. Por exemplo, é prevista a protecção do *software* (programas de computador) e das bases de dados pelo *copyright* (art. 10.º), sendo estes bens essenciais no domínio da comercialização electrónica.

Por outro lado, a Internet é também utilizada para comercializar livros electrónicos, música, filmes, para além dos programas de computador e das bases de dados. Ora, o Acordo ADPIC da OMC obriga os legisladores nacionais a preverem medidas que protejam os interesses dos autores, dos editores, dos produtores e de outros titulares de direitos, ao mesmo tempo que o GATT aponta no sentido da tendencial redução das taxas aduaneiras relativamente ao comércio internacional destes bens.

1.1. Ora, um aspecto que interessa considerar diz respeito ao chamado *esgotamento internacional* de direitos, em especial do direito de *distribuição*. O Acordo ADPIC não cuida desta matéria e consagra, aliás, uma norma nos termos da qual “nenhuma disposição do presente acordo será utilizada para tratar a questão do esgotamento dos direitos de propriedade intelectual” (art. 6.º).

O direito de distribuição permite ao titular de direitos controlar, desde logo, a *primeira venda* de um objecto protegido no mercado de um determinado Estado. Tendo em conta o princípio da territorialidade dos direitos de propriedade intelectual, isto significa que o titular de direitos pode controlar as *importações paralelas*, fragmentando os mercados e praticando os preços de primeira venda em cada mercado nacional que mais lhe convierem.

No direito europeu formou-se o princípio do *esgotamento comunitário*, nos termos do qual o titular de direitos só pode controlar a primeira venda em todo o mercado único¹⁰. Isto significa, desde logo, que o titular de direitos não poderá proibir a importação entre Estados-Membros, exercendo o seu exclusivo de distribuição no território de cada um deles, uma vez que a primeira venda no mercado comunitário exaure esse direito. Todavia, no domínio do comércio electrónico directo esse princípio não se aplica, uma vez que se entende que se trata

¹⁰ Em matéria de direitos de autor, veja-se, por exemplo, a directiva sobre direitos de autor na sociedade da informação (2001/29/CE), art. 4.º, 2.

de uma actividade de prestação de serviços (os serviços da sociedade da informação).¹¹

Assim, a inexistência de um princípio de esgotamento internacional (e até comunitário no domínio do comércio electrónico directo) significa que os titulares de direitos poderão controlar as importações entre os Estados, exercendo o seu exclusivo no território de cada um deles. Nesse sentido, os direitos de propriedade intelectual conferem um privilégio comercial muito significativo aos titulares de direitos, privilégio esse que se traduz numa barreira ao livre comércio. Ou, por outras palavras, ao mesmo tempo que as taxas aduaneiras dos Estados têm que ser reduzidas ou eliminadas, os direitos de propriedade intelectual das empresas privadas terão que ser observados à escala global.

1.2. Mas, para além disso, deve destacar-se que o Acordo ADPIC limita a liberdade dos Estados Contratantes no que respeita à existência de limitações e excepções aos direitos exclusivos, sujeitando as legislações dos Estados-Membros à regra dos *três passos*, nos termos da qual as excepções aos direitos exclusivos serão restritas a *casos especiais* que não obstem à exploração da obra e não prejudiquem de forma injustificável os legítimos interesses do titular do direito (art. 13.º), em sintonia com a Convenção de Berna (art. 9.º, 2)¹².

Assim, as leis nacionais dos Estados Contratantes estarão sujeitas ao controlo desta regra. Pelo que um Estado Contratante cujas indús-

¹¹ Vide cons. 18 da Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno; art. 5.º-c, e cons. 33, da Directiva 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 1996, relativa à protecção jurídica das bases de dados; cons. 19 da Directiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na Sociedade da Informação; Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social – Comércio electrónico e fiscalidade indirecta – COM (98) 374 final; Tratado OMPI sobre Direito de Autor, art.6.º e respectivas declarações acordadas, WCT, Dezembro de 1996. Para desenvolvimentos sobre esta questão vide o nosso *Informática, Direito de Autor e Propriedade Tecnológica*, Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica, 55, Universidade de Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 568 ss, com mais referências.

¹² Relativamente aos direitos conexos, o Acordo ADPIC remete para os termos em que as limitações e excepções são permitidas pela Convenção de Roma (art. 14.º, 6), sendo que o Tratado OMPI sobre direitos conexos consagra, também neste domínio, a referida regra dos três (art. 16.º).

trias do *copyright* se sintam prejudicadas pelas leis nacionais de outro Estado Contratante poderá solicitar à OMC o controlo de conformidade destas leis nacionais com a regra dos três passos prevista no Acordo ADPIC. Em vista disto, antecipou-se um movimento forte de “caça às excepções”. A este propósito interessa referir que o novo Tratado da OMPI (1996) sobre direito de autor também consagra expressamente a regra dos três passos (art. 10.º). Este Tratado destina-se a actualizar a Convenção de Berna às exigências próprias do ambiente digital. Ora, em matéria de excepções, pode ler-se nas Declarações Acordadas que as Partes Contratantes podem “continuar e estender apropriadamente no ambiente digital as limitações e excepções nas suas leis nacionais que têm sido consideradas aceitáveis ao abrigo da Convenção de Berna. Em termos idênticos, estas disposições devem ser interpretadas no sentido de permitir às Partes Contraentes configurar novas excepções e limitações que são apropriadas no ambiente de rede digital.” Esta Declaração é da máxima importância, pois permite às Partes Contratantes adequar o direito de autor à sua política cultural, educativa e científica, instituindo novas excepções e limites no ambiente de rede digital.

Todavia, no *direito comunitário*, a directiva sobre aspectos do direito de autor na sociedade da informação¹³ harmonizou o tronco patrimonial deste instituto, definindo os direitos de reprodução, de comunicação ao público e de distribuição (incluindo o seu esgotamento comunitário) e prevendo a protecção jurídica dos sistemas técnicos de identificação e protecção. Este acto de harmonização comunitária utiliza os direitos de autor como um instrumento político na construção da sociedade da informação, baseando-se no entendimento de que “a cultura tem um valor económico que a insere em certa medida numa lógica de mercado”¹⁴. Em matéria de excepções e limitações, exclui do exclusivo as reproduções técnicas meramente temporárias (art. 5.º, 1), de modo a facilitar a circulação da informação através da Internet, na linha dos preceitos de isenção de responsabilidade dos prestadores de serviços da sociedade da informação previstos na directiva sobre comércio electrónico¹⁵. Além disso, prevê um catálogo exaustivo de

¹³ Directiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na Sociedade da Informação.

¹⁴ *O direito de autor e os direitos conexos na sociedade de informação*, Livro Verde, COM(95) 382 final, 19.7.95, p. 15-6.

¹⁵ Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 8 de Junho de 2000 relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em

excepções e limitações, de adopção opcional e facultativa (art. 5.º, 2 e 3) no quadro da *regra dos três passos*, isto é, “em certos casos especiais que não entrem em conflito com uma exploração normal da obra ou outro material protegido e não prejudiquem irrazoavelmente os legítimos interesses do titular do direito” (art. 5.º, 5).

Mas isto parece ser uma *contradição*. Com efeito, as excepções previstas na directiva não são elas mesmas permitidas pela regra dos três passos? Que significado tem a referência à regra dos três passos depois de terem sido definidas todas as excepções possíveis? Poderá funcionar ainda como um critério que vincula os actos de legislação nacional que transpõem a directiva? Ou tratar-se-á antes de um critério interpretativo para os tribunais, tal como parece ter sido antes consagrado pelas directivas sobre os programas de computador¹⁶ e sobre as bases de dados¹⁷?

Ora, a verdade é que a introdução de excepções legais aos direitos de autor está sujeita ao *controlo* da OMC, por força do Acordo ADPIC. Nesse sentido, as excepções previstas na directiva estarão sujeitas ao controlo de conformidade com a regra dos três passos prevista no Acordo ADPIC. Será que a directiva comunitária viola o Acordo ADPIC? *Em última instância, parece caber à OMC dizer que excepções estarão em conformidade com a regra dos três passos.*

Isto significa, ainda, que as *exigências do comércio mundial* poder-se-ão sobrepor à liberdade dos Estados no que respeita à adequação da sua legislação sobre direitos de autor aos fins de política cultural, educativa e científica, instituindo excepções (art. 13.º). Historicamente, a lei dos direitos de autor prevê excepções ao exclusivo destinadas a promover a ciência, a investigação, a educação, o acesso público à informação e a preservação da herança cultural. Isto é, os direitos de autor comportam tradicionalmente excepções relevantes aos direitos exclusivos, destinadas a promover o desenvolvimento da investigação científica e da educação, nomeadamente através das escolas e bibliotecas. De igual modo, são normalmente contempladas excepções destinadas a permitir o livre fluxo da informação através dos media, para além de que os direitos de autor não protegem determinados tipos de

especial do comércio electrónico, no mercado interno (“Directiva sobre comércio electrónico”).

¹⁶ Directiva 91/250/CEE do Conselho, de 14 de Maio de 1991, relativa à protecção jurídica dos programas de computador, art. 6.º, 3.

¹⁷ Directiva 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 1996, relativa à protecção jurídica das bases de dados, art. 6.º, 3.

informação e são limitados no tempo. Além disso, os direitos de autor consagram excepções para fins de arquivo, permitindo a preservação da memória cultural em arquivos e centros de documentação.¹⁸

Ora, entre outros aspectos, estas limitações aos poderes exclusivos do direito de autor jogam um papel de extrema importância ao nível da formação de uma *opinião pública* crítica que é indispensável à existência de um genuíno diálogo democrático¹⁹. Além disso, os legisladores nacionais poderão querer utilizar as suas leis do direito de autor com vista à promoção da liberdade de navegação na Internet²⁰, permitindo os actos de reprodução meramente técnica, os actos de *descompilação* de *software* e regulando as protecções tecnológicas. Por um lado, a liberdade de navegação na Internet assenta na licitude de certos actos de reprodução temporária²¹. Por outro lado, a promoção da

¹⁸ Cfr. o nosso *Internet, Direito Autor e Acesso Reservado*, in *As Telecomunicações e o Direito na Sociedade da Informação*, Instituto Jurídico da Comunicação, FDUC, Coimbra 1999, pp. 268 ss.

¹⁹ Refira-se que a directiva comunitária, embora permita aos Estados-membros a adopção (e/ou a manutenção) deste tipo de excepções, também lhes permite, ao mesmo tempo, que não consagrem a licitude de actos de neutralização de sistemas técnicos de protecção das obras para os fins visados por essas excepções — além de que estende o regime de protecção destes sistemas ao direito especial do fabricante de bases de dados instituído pelo Directiva 96/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março, que em larga medida poderá “eclipsar” esses fins sociais do direito de autor. Sobre esta problemática *vide*, por exemplo, o nosso *Direitos de Autor, Códigos Tecnológicos e a Lei Milénio Digital*, Boletim da Faculdade de Direito, LXXV, 1999, pp. 475 ss.

²⁰ *Vide* o nosso *A Liberdade de Navegação na Internet*, Estudos de Direito da Comunicação, IJC, Coimbra, 2002.

²¹ No direito comunitário, a Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno (“Directiva sobre comércio electrónico”), determina as condições segundo as quais o direito de reprodução não abrange esses actos, no sentido de serem excluídos do exclusivo os actos de simples transporte e armazenagem temporária e em servidor («*mere conduit*», «*system caching*», «*hosting*»), isentando de responsabilidade os prestadores de serviços da sociedade da informação relativamente à prática de tais actos. A Directiva sobre direitos de autor na sociedade da informação (2001/29/CE) veio esclarecer que não são abrangidos no exclusivo de reprodução os actos transitórios e episódicos (1) que constituam parte integrante e essencial de um processo tecnológico (2) cujo único objectivo seja permitir uma transmissão numa rede entre terceiros por parte de um intermediário (3.1.) ou uma utilização legítima de uma obra ou de outro material a realizar (3.2.), e que não tenham, em si, significado económico (4). Isto significa que também o «*browsing*» é excluído do direito de reprodução, bem como, a nosso ver, os actos de hiperligações (*hyperlinks*), sejam simples, profundas ou mesmo incorporantes (o que

interoperabilidade postula a licitude de operações de descompilação (ou engenharia regressiva) em ordem à criação de produtos compatíveis ainda que concorrentes²². Um outro aspecto diz respeito à regulamentação das licenças contratuais de utilização de bens informacionais em suporte electrónico, bem como assim da protecção dos sistemas técnicos de protecção e identificação, que é indispensável para se impedir que “a propósito” da liberdade contratual e, em especial, do direito de autor se acabe por instituir uma espécie de “propriedade tecnológica”, legitimando a chamada *electrificação da rede*.²³

Em face do direito comunitário, o *livre fluxo de informação* e a *liberdade de navegação* parecem já bastante comprometidas, uma vez que o direito especial do fabricante de bases de dados beneficiará de toda a protecção jurídica do arsenal tecnológico da criptografia; sendo que esse direito protege o que o direito de autor não protegia e no seu recorte negativo não se contam excepções que tradicionalmente estão presentes no direito de autor. A lógica deste direito é apenas a lógica da protecção do investimento, em ordem a promover a chamada indústria

não significa que não possam ser proibidos por outros institutos jurídicos, nomeadamente a concorrência desleal).

²² Neste sentido é de saudar a Lei Milénio Digital dos EUA que veio consagrar expressamente, em forma de lei, o *case law* deste país elaborado pela jurisprudência com base no princípio de *fair use*. Esta opção do legislador estadunidense não deixa de contrastar com a solução do legislador comunitário, que se limita a salvaguardar no preâmbulo da directiva sobre direitos de autor na sociedade da informação a cláusula de descompilação prevista na Directiva 91/250/CEE, de 14 de Maio, relativa à protecção jurídica dos programas de computador. De todo o modo, a liberdade de navegação na Internet por via da promoção da interoperabilidade através da licitude da descompilação para esses fins parece ser devidamente ressalvada na recente proposta de directiva sobre a patenteabilidade dos inventos que implicam programas de computador. Vide o nosso *The Protection of Intellectual Property in the Legal Framework of Electronic Commerce and the Information Society*, in Boletim da Faculdade de Direito, LXXVI, 2000, pp. 312 ss.

²³ Pense-se na importância de decidir que excepções aos direitos de autor (e em especial ao *enigmático* direito do fabricante de bases de dados) deverão justificar a licitude de actos de neutralização (e de actividades acessórias) de medidas tecnológicas de protecção. Com efeito, se toda e qualquer neutralização de um sistema técnico de protecção for ilícita então de nada valerão as excepções ao direito de autor, não se prosseguindo no ambiente digital os interesses que açautelam. Pense-se, nomeadamente, na importância dessas excepções para o ensino à distância. Vide o nosso *Copyright Issues of Techno-Digital Property*, in *Intellectual Property in the Digital Age: Commodification, Infonomics and Electronic Commerce*, Heath & Saunders (eds.), London, Kluwer, 2001, pp. 65 ss.

e o mercado da informação²⁴. Pelo que essa *lógica mercantilista* parece sobrepor-se aos demais imperativos do direito de autor ao nível da definição da sua estrutura como pilar da sociedade da informação.

Mas, poderão as exigências mundiais do comércio levar a que a regra dos três passos não permita sequer o já apertado espaço de interesse geral deixado aos Estados-Membros pelas directivas comunitárias?

Com efeito, a filosofia do Acordo TRIPs/ADPIC parece, em larga medida, tratar os direitos de autor como uma *mera mercadoria de comércio*²⁵, no que de resto não se afasta muito o legislador comunitário. Os direitos de autor parecem ser convertidos em *privilégios do comércio*, esquecendo-se até a razão de ser do direito de autor, que é proteger, desde logo, a *autoria*, isto é, a criatividade do engenho humano ao nível de formas originais de expressão literária e artística. Este valor, no qual deve continuar a assentar o direito de autor, encontra-se consagrado no Art. 27 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no art. 42.º da Constituição da República Portuguesa, e projecta-se na compreensão destes direitos como algo de qualitativamente distinto de meras mercadorias de comércio. Mas é significativo que o Acordo ADPIC não cuide da dimensão moral dos direitos de autor, bastando-se com o seu valor mercantil (art. 9.º, 1, 2.ª parte), segundo a mais estrita concepção do *copyright*. Com isso gera-se à escala mundial um direito de autor *imoral* ou *sem autor*.

A regra dos três passos em matéria de direitos de autor aplica-se, *mutatis mutandis*, em matéria de patentes, marcas e outros direitos de propriedade intelectual (arts. 17.º, 26.º, 2, 30.º).

Assim, por exemplo, em matéria de *marcas* dispõe-se que as excepções são permitidas, como por exemplo a utilização leal de termos descritivos, desde que tenham em conta os legítimos interesses do titular da marca e dos terceiros (art. 17). Isto levanta diversos problemas. Por exemplo, no direito comunitário *a utilização de marcas em publici-*

²⁴ De resto, um outro direito de protecção dos agentes deste mercado foi instituído pela Directiva 98/84/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à protecção jurídica dos serviços de acesso condicional.

²⁵ Esta orientação parece informar também a Convenção relativa ao Cibercrime, adoptada pelo Conselho da Europa em 23 de Novembro de 2001, em Budapeste (*vide* Art. 10 relativo às ofensas relacionadas com violações dolosas aos direitos patrimoniais de autor e direitos conexos por meio de computadores e para fins comerciais).

dade comparativa é admitida em determinadas condições restritas²⁶. Mas, poderá a OMC considerar que o regime da publicidade comparativa previsto na directiva não está em conformidade com a regra do Acordo ADPIC?

Ainda em matéria de marcas, uma questão que se coloca no domínio do comércio electrónico resulta da utilização de marcas como metadados, incluindo a sua venda²⁷. Os metadados («*meta-tags*») são “etiquetas electrónicas” ou “descritores digitais” das páginas da rede, que permitem a sua identificação e catalogação por motores de pesquisa. Na jurisprudência do direito comparado a utilização de signos protegidos pelo direito de marca como metadados foi já considerada como violação do direito de marca, ao mesmo tempo que em outros casos se afirmou a possibilidade de utilização legítima de marcas como metadados em virtude do princípio de *fair use* no direito das marcas. De igual modo, coloca-se a questão da licitude da venda de marcas como metadados pelas chamadas empresas da Internet, de modo a que sempre que num motor de pesquisa se procure uma determinada palavra protegida como marca certos sites apareçam nos primeiros lugares dos resultados de pesquisa ou então uma janela para esses sites seja automaticamente aberta.

É problemático que tais usos sejam abrangidos pelo conteúdo do direito de marca definido no nosso Código da Propriedade Industrial, embora nos inclinemos para o entendimento de que se poderá tratar de uma utilização publicitária de signos protegidos, reservada, nessa medida, ao respectivo titular de direitos, dentro dos limites da lei. Supo-

²⁶ Vide Directiva n.º 97/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Outubro de 1997 (que altera a Directiva n.º 84/450/CEE relativa à publicidade enganosa para incluir a publicidade comparativa). Com efeito, em ordem a assegurar o efeito útil da publicidade comparativa, entende-se que é indispensável identificar os produtos ou serviços de um concorrente, através de referências à sua designação comercial ou a uma marca de que seja titular, não infringindo a utilização da marca, da designação comercial ou de qualquer outra marca distintiva de outrem o direito exclusivo do titular, na medida em que cumpra as condições estabelecidas na directiva, já que o objectivo consiste unicamente em acentuar objectivamente as respectivas diferenças (cons. 14, 15). Entre nós, a publicidade comparativa está regulada no art. 16.º do Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro, segundo a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 275/98, de 9 de Setembro, que *inter alia* transpõe a directiva sobre publicidade comparativa. Vide o nosso *Publicidade comparativa*, IJC, Coimbra, 1993.

²⁷ Vide o nosso *Meta-tags, marca e concorrência desleal*, Direito Industrial, III, APDI, Almedina, em publicação.

nha-se, todavia, que uma legislação nacional de um Membro do Acordo ADPIC vem considerar lícita a utilização de marcas como metadados de modo a promover a liberdade de navegação na Internet: poderá a OMC considerar essa legislação contrária ao regime das marcas definido pelo ADPIC? Mas, sendo assim, não estará seriamente comprometido o princípio da territorialidade que tradicionalmente informa estes direitos de propriedade intelectual e não se estará a permitir injunções com efeito global, que proíbem a utilização de marcas como metadados mesmo em países nos quais as marcas não são protegidas?

Um outro exemplo sobre o efeito globalizante do Acordo ADPIC pode colher-se no *direito de patente*. Este Acordo parece consagrar uma ampla noção de objecto patenteável, abrangendo as invenções não apenas de produtos mas também de processos (art. 27.º, 1). Ora, uma questão muito debatida no espaço europeu prende-se com a patenteabilidade de processos e métodos funcionais de escrita de programas de computador (os algoritmos e outros elementos do código genético do *software*), tendo em conta o valor económico destas *informações tecnológicas*. Com efeito, a Convenção de Munique sobre a Patente Europeia exclui dos objectos de patente os programas de computador, enquanto tais. Mas, estará em conformidade com o Acordo ADPIC uma legislação que não permita a emissão de patentes para códigos de programação informática ao abrigo da referida Convenção de Munique? A questão é, de facto, muito actual, tanto mais que nos EUA se tem assistido a um crescente recurso à via da patente para proteger o *software* (incluindo os métodos de negociação na Internet), depois de a jurisprudência deste país ter deixado a descoberto a «espinha dorsal» dos programas aplicando-lhes critérios idênticos aos utilizados para as obras literárias ao nível da dicotomia ideia funcional / forma de expressão e julgando lícitas ao abrigo do *fair use* as práticas de engenharia regressiva para fins de interoperabilidade informática, à semelhança do previsto na directiva comunitária sobre a protecção dos programas de computador.²⁸

2. O GATT é animado pela filosofia do comércio livre à escala mundial. Nesse sentido, aponta no sentido da redução ou eliminação

²⁸ Vide, desenvolvadamente, o nosso *Patentes de Software: Sobre a Patenteabilidade dos Programas de Computador*, Direito Industrial, I, APDI, Coimbra, 2001, pp. 387 ss.

das taxas aduaneiras, de modo a que não existam fronteiras para o livre comércio. Vimos já que, ao mesmo tempo, instituí um sistema global de propriedade intelectual, nos termos do qual essas barreiras são reerguidas ainda que agora em benefício directo de outros agentes, que não propriamente os Estados.

Todavia, podemos identificar novas formas de protecção, ainda que subtil. Pensamos nomeadamente na protecção do consumidor e da saúde pública. Estas medidas produzem efeitos significativos em matéria de comércio electrónico, ao menos em termos de blocos regionais. Seguidamente apontam-se alguns exemplos da *subtileza do neo-protecçãoismo*.

2.1. Para começar, *a propósito da protecção do consumidor* (... incluindo o investidor) institui-se um sistema regulador com efeitos protecçãoistas, em especial no domínio do comércio electrónico²⁹. Com efeito, o direito comunitário tem sido animado pela cruzada da defesa do consumidor. Este propósito tem legitimado a intervenção do legislador comunitário, através da adopção de medidas de harmonização, as quais prosseguem um elevado nível de protecção, não obstante serem muitas vezes medidas de harmonização mínima deixando aos Estados-Membros a possibilidade de praticarem padrões normativos de protecção dos consumidores ainda *mais elevados*.

Exemplos desta política comunitária de protecção do consumidor, que todavia tem manifesto relevo mercantil (e por isso a sua adopção se justificou), são nomeadamente a directiva sobre *cláusulas abusivas*³⁰ e a directiva sobre *contratos à distância*³¹. Ambas têm manifesto interesse no domínio do comércio electrónico com consumidores, consagrando normas imperativas de protecção. Em especial, a directiva sobre contratos à distância confere ao consumidor um prazo mínimo de sete dias úteis para “rescindir” o contrato celebrado, por exemplo, pela Internet (art. 6.º). Entre nós, o diploma de transposição desta directiva³², alargou o prazo mínimo para 14 dias.

²⁹ Vide o nosso *A protecção jurídica do consumidor no quadro da directiva sobre o comércio electrónico*, in Estudos de Direito do Consumidor, II, Centro de Direito do Consumo – FDUC, Coimbra, 2000, pp. 43 ss.

³⁰ Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores.

³¹ Directiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância.

³² Decreto-Lei n.º 143/2001, de 26 de Abril.

Só por si, esta regra poderia levar muitas empresas a ponderar os custos de comercializar electronicamente bens junto dos consumidores europeus, uma vez que correm o risco de ver as encomendas desfeitas pelo consumidor no referido prazo, sem necessidade de justificação. Acresce que, para além de outras normas substantivas de protecção do consumidor previstas nomeadamente na directiva sobre comércio electrónico³³, o Regulamento 44/2001³⁴ vem estabelecer a *competência judiciária dos tribunais dos países do domicílio dos consumidores* (art. 16.º), além de que a Convenção de Roma³⁵ prevê a possibilidade de *aplicação da lei do seu domicílio* (art. 5.º), a qual deverá respeitar os mínimos da directiva sobre contratos à distância. Estas regras são adoptadas em nome do *princípio da protecção da parte mais fraca*, que justifica desvios ao sacrossanto princípio da liberdade contratual, constituindo parte essencial do acervo contratual comunitário.³⁶

Isto significa que quem pretender fazer comércio electrónico com consumidores europeus vê-se confrontado com o risco de se sujeitar a tantas jurisdições quantas as ordens jurídicas do domicílio dos consumidores, para além de ter que cumprir as normas de protecção dos consumidores, como a referida regra de possibilidade de rescisão dos contratos. Pelo que a política comunitária de protecção do consumidor acaba por ter um efeito proteccionista, ainda que subtil, surgindo como um *obstáculo* ao livre comércio.

2.2. Depois, a propósito da protecção da *saúde pública*, a regulação de certas actividades também produz efeitos proteccionistas, que se sentem especialmente no domínio do comércio electrónico. Um exemplo desta política de protecção da saúde pública com efeitos

³³ Vide arts. 10.º e 11.º relativos às informações a prestar e à ordem de encomenda, respectivamente.

³⁴ Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, Jornal Oficial n.º L 012 de 16/01/2001, p. 1.

³⁵ Convenção sobre a Lei Aplicável às Obrigações Contractuais, assinada em Roma a 16 de Junho de 1980, a que Portugal aderiu através da Convenção do Funchal de 18 de Maio de 1992.

³⁶ Vide o nosso *Os pactos atributivos de jurisdição nos contratos electrónicos de consumo*, Estudos de Direito do Consumidor, III, Centro de Direito do Consumo - FDUC, Coimbra, 2001, pp. 281 ss.

restritivos é o regime da comercialização de medicamentos, em especial pela Internet.³⁷

Com efeito, o regime de compra e venda de medicamentos pela Internet parece ser bastante restritivo, sobretudo nas relações com consumidores. Efectivamente, no que respeita às relações com o público utente (B2C) o *distribuidor por grosso* de medicamentos de uso humano não pode vender directamente ao público, uma vez que *só o pode fazer a farmácias* ou a outros estabelecimentos de distribuição por grosso de medicamentos de uso humano, segundo o regime jurídico da distribuição por grosso de medicamentos de uso humano³⁸ (art. 12.º, 1-e). Além disso, segundo o Estatuto do Medicamento³⁹, os fabricantes, importadores e grossistas só podem vender medicamentos directamente às farmácias (art. 62.º). Ora, se estes agentes não podem vender medicamentos ao público pelas vias tradicionais, então *por maioria de razão* também não podem fazer pela Internet.

Mas, afinal, quem pode vender directamente medicamentos ao público? A esta questão responde o regime jurídico do exercício farmacêutico⁴⁰, nos termos do qual só os farmacêuticos podem distribuir medicamentos ao público (art. 1, 1). E parece que os farmacêuticos não podem vender medicamentos pela Internet, uma vez que a lei do exercício farmacêutico estatui que o aviamento de receitas e a venda ou entrega de medicamentos ou substâncias medicamentosas ao público são actos a exercer exclusivamente nas farmácias pelos farmacêuticos ou pelos seus directos colaboradores (art. 29.º, 1), uma vez que os sites da Internet parecem ser estranhos ao *conceito normativo de farmácia*, que se afigura dificilmente coadunável com um sistema de acesso universal às farmácias, em que cada site da Internet pode ser acedido por qualquer pessoa em qualquer parte do mundo. Com efeito, parece a lei

³⁷ Para desenvolvimentos *vide* o nosso *Comércio electrónico farmacêutico*, Texto de apoio ao 1.º Curso de Pós-Graduação em Direito da Farmácia e do Medicamento, Centro de Direito Biomédico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2002.

³⁸ Decreto-Lei n.º 135/95, de 9 de Junho, transpõe a Directiva 92/25/CEE do Conselho, de 31 de Março de 1992. O regime jurídico do exercício farmacêutico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48547, de 27 de Agosto de 1968, estabelecia já antes que os laboratórios de produtos farmacêuticos e todos os estabelecimentos que se dediquem ao comércio por grosso de medicamentos e de substâncias medicamentosas não podem vender esses produtos directamente ao público (art. 103.º).

³⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/91, de 8 de Fevereiro, com alterações posteriores

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 48547, de 27 de Agosto de 1968.

exigir a *presença física simultânea das partes* no acto de compra e venda ao público de medicamentos para uso humano, não se distinguindo os medicamentos de venda livre dos que carecem de receita médica.⁴¹ *Esta proibição de venda de medicamentos ao público pela Internet vale não apenas para as farmácias portuguesas, mas também para as farmácias estrangeiras que operam na Internet.*

Isto não significa que o farmacêutico não possa ter um site *passivo*, isto é, um site que contém apenas informação sobre a farmácia e os respectivos produtos. A questão coloca-se sobretudo no que toca a saber se a página é *publicidade* ou se pode conter publicidade. Com efeito, o art. 106.º do Estatuto da Ordem dos Farmacêuticos⁴², dispõe que é proibida a publicidade, por qualquer meio, da actividade profissional. A nosso ver, esta norma não proíbe um site passivo, meramente informativo, uma vez que um tal site deverá ser equiparado às *indicações inerentes ao exercício profissional*, nomeadamente letreiros, impressos e outros documentos, os quais devem ser redigidos de forma a não afectar a dignidade profissional (art. 106.º, 2, do Estatuto). De resto, a directiva sobre comércio electrónico⁴³ define, no art. 2.º, f), a

⁴¹ Apesar disto, talvez fosse interessante, numa primeira fase, alargar a experiência da Pharma 24 aos meios electrónicos e interactivos, acautelados todos os interesses envolvidos. Por exemplo, no que respeita à protecção dos dados pessoais. Por dados pessoais entende-se qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social. Cfr. Lei da Protecção de Dados Pessoais (Lei n.º 67/98 de 26 de Outubro, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados). Veja-se, também, o regime do tratamento dos dados pessoais e da protecção da privacidade no sector das telecomunicações (Lei n.º 69/98 de 28 de Outubro, que transpõe a Directiva n.º 97/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997). Refira-se, ainda, a Decisão da Comissão de 26 de Julho de 2000 nos termos da Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e relativa ao nível de protecção assegurado pelos princípios de “porto seguro” e pelas respectivas questões mais frequentes (FAQ) emitidos pelo Department of Commerce dos Estados Unidos da América. No plano internacional pode ver-se, nomeadamente, a *Recommendation of the OECD Council Concerning Guidelines Governing For The Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*.

⁴² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 288/2001, de 10 de Novembro.

⁴³ Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação,

publicidade ou *comunicação comercial* como todas as formas de comunicação destinadas a promover, directa ou indirectamente, mercadorias, serviços ou a imagem de uma empresa, organização ou pessoa que exerça uma profissão regulamentada ou uma actividade de comércio, indústria ou artesanato. Ora, a mesma norma desta directiva dispõe expressamente que *não constituem comunicações comerciais*: as informações que permitam o acesso directo à actividade da sociedade, da organização ou da pessoa, nomeadamente um nome de área ou um endereço de correio electrónico (1), e as comunicações relativas às mercadorias, aos serviços ou à imagem da sociedade, organização ou pessoa, compiladas de forma imparcial, em particular quando não existam implicações financeiras (2). A nosso ver, caem no *âmbito negativo* desta definição os *sites meramente passivos*, que não contêm mensagens de natureza promocional, isto é, os sites que não incitam à aquisição de medicamentos pela Internet.

Além disso, a directiva sobre comércio electrónico introduz novidades neste domínio, no sentido de permitir a *publicidade de profissões regulamentadas na Internet*. Com efeito, segundo o art. 8.º, cabe aos Estados-Membros assegurar que a utilização de comunicações comerciais que constituam ou sejam parte de um serviço da sociedade da informação prestado por um oficial de uma profissão regulamentada seja autorizada mediante sujeição ao cumprimento das regras profissionais em matéria de independência, dignidade e honra da profissão, bem como do sigilo profissional e da lealdade para com clientes e outros membros da profissão. Neste contexto, o n.º 2 prevê que as associações e organizações profissionais deverão ser incentivadas a elaborar códigos de conduta a nível comunitário, que permitam determinar os tipos de informações que podem ser prestadas para efeitos de comunicação comercial. Em vista disto, parece que os sites activos de farmacêuticos serão lícitos, podendo incluir mensagens de natureza promocional segundo os parâmetros a definir por códigos de conduta.⁴⁴

em especial do comércio electrónico, no mercado interno ("Directiva sobre comércio electrónico").

⁴⁴ O regime jurídico da publicidade de medicamentos para uso humano é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 100/94, de 19 de Abril, alterado pelo DL 48/99, de 16 de Fevereiro, transpondo a Directiva 92/28/CEE do Conselho, de 31 de Março.

III. Conclusão

As novas possibilidades tecnológicas oferecidas pela chamada convergência multimédia (informática, audiovisual e telecomunicações), num quadro da interoperabilidade permitido pela tecnologia digital, tornaram possível a (r)evolução da Internet. Em poucos anos, os interesses comerciais dominaram a rede, não apenas através da criação de empresas tecnológicas mas também da migração para o mercado digital das empresas electrónicas. A Internet transformou-se, assim, na «praça global» do comércio electrónico, directo ou indirecto, B2B ou B2C.

Por outro lado, a dimensão mundial do comércio electrónico suscita questões delicadas ao nível da regulação da Internet. Paradoxalmente, ao mesmo tempo que se afirma um aparente estado de “anarquia em linha” é notória a afirmação de novas zonas de soberania, servindo de exemplo o regime dos nomes de domínio.

Para além disso, procurámos denunciar o mito do comércio livre (ou a falácia do mercantilismo «globalitário») na Internet, através da análise da substituição das taxas públicas pelas rendas privadas no Acordo sobre aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (ADPIC/TRIPS), em especial no que respeita ao direito de distribuição (e o não esgotamento dos direitos no comércio electrónico) e às excepções aos direitos de propriedade intelectual (em que as exigências do comércio mundial parecem pautar a regra dos três passos). Vimos ainda que o mito do comércio livre depara com a subtilidade do neo-proteccionismo, intervindo ora a propósito da protecção do consumidor (... incluindo o investidor) ora a propósito da protecção da saúde pública, tendo-nos servido de exemplo o caso da comercialização de medicamentos na Internet.

Enviar para:



ALMEDINA

Livraria Almedina
Arco de Almedina 15
3004-509 COIMBRA
PORTUGAL

Telefone 239851900
Telefax 239851901

www.almedina.net

TEMAS DE INTEGRAÇÃO

Boletim de encomenda

- Desejo efectuar a assinatura da Revista Temas de Integração no ano
- Desejo que me enviem os seguintes números da Revista

1	2	3	4	5	6	Assinalar com uma cruz
7	8	9	10/11	12/13	14	

Assinatura anual: 25 €
Número Avulso: 14 € (de 1 a 11)
25 € (N.º 12/13)
14 € (N.º 14)

Portes: Portugal - gratuito
Europa - 6,65 €
Brasil - 10,89 € (Via aérea)

Autorizo débito no cartão:

Visa American Express

N.º

Válido até

Envio cheque no valor de

do Banco

Data/...../.....

Assinatura

Nome

Morada

Código Postal

Telefone

Telefax

N.º Contribuinte

A Revista *Temas de Integração* destina-se a um público diverso, mais ou menos especializado, incluindo advogados, juizes, economistas, empresários, sociólogos, políticos, professores, estudantes e demais interessados no processo actual de formação de espaços regionais na economia mundial.

Sendo publicada sob a responsabilidade da Associação de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, beneficia igualmente do contributo regular de membros qualificados de muitas outras instituições, do Brasil, de Portugal e de outros países; e, embora se dirija prioritariamente aos mercados da América Latina e da Península Ibérica, com a consideração especial do MERCOSUL e da União Europeia, não deixa de interessar a pessoas de outros países e de outras áreas do mundo, envolvidas também num processo que a todos toca.

ISBN 972-40-1836-9



9 789724 018362