

# TEMAS DE INTEGRAÇÃO

Ano de 2020 · n.º 40



ALMEDINA

# **Temas de Integração**

**n<sup>a</sup> 40 de 2020**



TEMAS DE INTEGRAÇÃO  
PUBLICAÇÃO SEMESTRAL

DIRECTORES

MANUEL PORTO E FRANCISCO DO AMARAL

CONSELHO CIENTÍFICO

J. XAVIER DE BASTO, P. BORBA CASELLA, P. PITTA E CUNHA, RENATO FLÔRES E R.  
MOURA RAMOS

SECRETÁRIO DE REDAÇÃO

AFONSO PATRÃO

DISTRIBUIÇÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, SA

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76, 78 e 80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904

Fax: 239 851 901

[www.almedina.net](http://www.almedina.net)

[editora@almedina.net](mailto:editora@almedina.net)

2020

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s)  
seu(s) autor(es)

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

## ÍNDICE

O ensino superior no século XXI: um debate em aberto <i>por Eliane Cristina da Silva Nascimento, Isabel Maria Freitas Valente</i> .....	1
Ultracentralidade Euro-Atlântica Açoriana <i>por José Noronha Rodrigues, Sandra Pinto Caldeiras, Dora C. R. Cabete de Noronha Rodrigues</i> .....	25
Learning in India: creation, utilization and dissemination .....	61
A Pandemia Ensinou-nos Algo? <i>por Eugenio Viassa Monteiro</i> .....	113
A Retirada da Nacionalidade como Instrumento de Combate ao Terrorismo Reflexões a Partir Direito da União Europeia <i>por Rafael Cheniaux</i> .....	117
Os Acordos de Integração Económica <i>por Pedro Infante Mota</i> .....	149
Internationalization of the University of Coimbra: in particular, Latin American (Brazil) <i>por João Nuno Calvão da Silva</i> .....	202
The EU jurisdictional structure and the enforcement of EU law: notes from the past to the Future <i>por Miguel Gorjão-Henriques</i> .....	213
A Defesa europeia e os Estados Unidos: um percurso complexo <i>por Maria Carrilho</i> .....	249

# O ENSINO SUPERIOR NO SÉCULO XXI: UM DEBATE EM ABERTO

ELIANE CRISTINA DA SILVA NASCIMENTO<sup>1</sup>

ISABEL MARIA FREITAS VALENTE, PhD<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar a dimensão didático-pedagógica de duas políticas de reforma universitária - o Processo de Bolonha e o REUNI, mais especificamente, identificar elementos que ganharam evidência em seus textos e que podem ser compreendidos como novos paradigmas para uma educação superior no século XXI e que resultaram em rupturas instauradas sobre o processo ensino-aprendizagem. Também propõe que abordar o ensino-aprendizagem a partir de um olhar ampliado reveste-se de atualidade, na medida em que oferece ferramentas para a continuidade da vida acadêmica em um momento em que entre as mudanças que o século XXI nos impõe, foram acrescentadas aquelas decorrentes de uma crise sanitária surgida intempestivamente, o que novamente vem interpelar a universidade, motivo pelo qual consideramos que este debate permanece em aberto.

**Palavras-chave:** Educação Superior; Processo de Bolonha; REUNI; Ensino e Aprendizagem.

**Abstract:** This paper aims to analyze the pedagogical dimension of two university reform policies - the Bologna Process and the REUNI - from elements that have gained evidence in their texts as new paradigms for higher education in the 21st century and that resulted in disruptions in the teaching and learning process. It also proposes that approaching teaching and learning through enlarged perspective is relevant at a moment when among the changes that the contemporaneity imposes on us, it has been added a health crisis. This fact brings challenges to the university, which is why we believe that this debate remains open.

**Key-words:** Higher Education; Bologna Process; REUNI; Teaching and Learning.

## **Introdução**

A segunda metade do século XX foi marcada por eventos cujos impactos constituíram relações e condições para o estabelecimento de mudanças conceituais paradigmáticas para o ensino superior e para a educação como um todo.

Em 1968, estudantes europeus empreenderam um movimento reivindicatório de uma nova ordem para a universidade, baseado na premissa de que esta instituição deveria se colocar mais próxima das questões sociais, econômicas e políticas da época (FAZENDA, 1994). Como analisa Gusdorf (1977), este contexto de crise da universidade não se restringiu somente à França, local onde foi mais simbólico, e decorreu de uma falha epistemológica que, para o autor, significava também uma falha da humanidade - a existência humana dissociada do mundo atual.

Conforme Mangini e Miotto (2009), a mesma época marca também o surgimento dos primeiros registros formais do movimento da interdisciplinaridade. Em 1969, um estudo conduzido pelo CERI – *Centre for Educational Research and Innovation*, órgão vinculado à OECD

*Organisation for Economic Co-operation and Development*, cujo objetivo foi distinguir as estruturas institucionais e os programas de estudos das universidades, diagnosticou que havia falta de precisão terminológica, advinda do preconceito com questões relativas à integração e do desconhecimento de pressupostos básicos sobre a interdisciplinaridade. Como resultado, especialistas foram convocados e eventos foram realizados<sup>3</sup>, com o objetivo de fomentar uma reflexão epistemológica sobre a interdisciplinaridade.

Desde então, a interdisciplinaridade vem ganhando espaço. No meio acadêmico, as pesquisas avançaram na construção de uma epistemologia da interdisciplinaridade, mas também dedicaram-se a reflexões pedagógicas e metodológicas; em outras vertentes, o conceito passou a ser veiculado no ambiente empresarial e midiático (POMBO, 2013), bem como foi incorporado ao contexto político-educacional, como fundamento para propostas de reformas, que abrangem da educação infantil à pós-graduação.

O impacto mais imediato no Ensino Superior foi a emergência de questionamentos contundentes sobre a lógica de pensamento fragmentado, cumulativo e hierarquizado, herança da modernidade e ordenamento ainda presente nas universidades, por ser este um fator que interfere em como estas instituições organizam o ensino e a pesquisa, e em como compreendem sua relação com a sociedade.

Com o argumento de que a universidade necessita organizar-se de forma a contribuir para dar respostas às mudanças decorrentes da contemporaneidade, que envolvem temas sociais, ambientais, tecnológicos, econômicos, políticos etc., no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, foram colocados em pauta como elementos que deveriam permear o ensino superior no século XXI categorias como integração, visão multidimensional e multidirecional, trabalho em conjunto, autonomia, convergência, comunicação, atitude, ação, inserção social, contextualização, flexibilidade, diversidade, o que, segundo Fazenda (2011), tem grande importância para a educação, pois promove o “desenvolvimento de novos saberes [...] favorece novas formas de aproximação da realidade social e

novas leituras das dimensões socioculturais das comunidades humanas” (p. 22-23). Para as universidades, esta nova ordem representa repensar a tradição das suas estruturas, a compreensão estabelecida sobre o processo ensino-aprendizagem, as práticas de pesquisa, os currículos e a forma como se posiciona na sociedade.

Dois exemplos de políticas de reforma universitária que, de certa forma, incorporaram estes debates foram o Processo de Bolonha, instituído na Europa, a partir de 1999 e, no Brasil, em 2007, o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Digno de nota é o fato de que o REUNI tem sido bastante explorado por pesquisadores brasileiros na perspectiva de sua significativa proximidade com a proposta europeia.

O cenário do Processo de Bolonha é a criação de um espaço comum europeu de formação de nível superior, a partir de três grandes linhas de ação: formação em três ciclos (Bacharelado-Mestrado-Doutorado); integração de cursos e certificações entre os países; internacionalização pela mobilidade (sistema de créditos e classificações). O alicerce do REUNI é a necessidade brasileira de aumentar a oferta de educação superior e elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação, para isso, suas linhas de ação passavam por: organização curricular flexível e interdisciplinar também em ciclos (Bacharelado Interdisciplinar-Formação Profissional<sup>4</sup>-Mestrado-Doutorado); aproveitamento de créditos entre instituições (mobilidade); políticas de inclusão e assistência estudantil; articulação graduação / pós-graduação / educação básica.

Tanto o Processo de Bolonha como o REUNI foram e continuam sendo questionados, em linhas gerais, por não romperem com uma lógica mercantilista e empresarial presente na educação. A análise de Azevedo (2012) sobre o contexto europeu exemplifica, também, muito do que já foi escrito sobre o REUNI no Brasil: “As políticas de ensino superior continuam assim muito marcadas pela agenda económica [...] ao serviço dessa agenda, tende a dominar os referenciais de desenvolvimento das universidades, mais do que uma qualquer fundamentação cultural.” (p. 2).



Como fica evidente, há diversas dimensões sob as quais tais políticas podem ser analisadas. Neste trabalho, nos deteremos na dimensão didático-pedagógica, mais especificamente, nas rupturas instauradas sobre o processo ensino-aprendizagem, quebra de paradigma manifesta, mas cuja emergência se deu, em muito, pelo contexto criado pelos movimentos da década de 1960, anteriormente anotados.

Partindo do pressuposto de que políticas produzem efeitos de sentido (ORLANDI, 2007) a partir do que enunciam e de que todo enunciado oferece lugar para a interpretação (PÊCHEUX, 2008), o objetivo deste trabalho é analisar os sentidos atribuídos ao processo ensino-aprendizagem nos documentos do Processo de Bolonha e do REUNI, a partir de elementos que ganharam evidência nas duas reformas e podem ser compreendidos como novos paradigmas para uma educação superior para o século XXI.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental e, de cada texto, foram selecionados fragmentos que representam vestígios dos elementos que buscamos identificar. Em um movimento interpretativo, cada fragmento foi relacionado ao sentido que atribui para o processo ensino-aprendizagem, resultados apresentados na próxima seção deste texto.

Também é acrescentada, na seção das considerações, uma breve reflexão sobre a atualidade de que revestem-se estes novos paradigmas para o processo ensino-aprendizagem, em um momento em que entre as mudanças que o século XXI nos impõe, foram acrescentadas aquelas decorrentes de uma crise sanitária surgida intempestivamente, o que novamente vem interpelar a universidade, motivo pelo qual consideramos que este debate permanece em aberto.

### **Bolonha e REUNI: diferentes contextos, algumas aproximações**

As duas políticas de reforma no âmbito do ensino superior sobre as quais dedica-se este texto originaram-se em contextos diversos, assim como manifestaram objetivos também diferentes.

O Processo de Bolonha é uma reforma intergovernamental, iniciada formalmente a partir de junho de 1999, quando 29 ministros responsáveis pelo ensino superior em seus países<sup>5</sup> assinaram, conjuntamente, a Declaração de Bolonha. Tal iniciativa compõe um movimento político maior, o projeto europeu, e é possível posicioná-la em dois momentos deste processo.

Em uma dimensão constitutiva, representa mais uma etapa da integração entre os países do que hoje é designada como União Europeia – a integração acadêmica–, processo iniciado pela integração da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1950/51, e que ao longo do tempo avançou para a integração em outras áreas, por exemplo, econômica, monetária, fronteiriça, livre comércio, assim como preconizou Robert Schumann no seu simbólico documento fundador<sup>6</sup>: “A Europa não se fará de um golpe”.

Em uma dimensão prospectiva, o Processo de Bolonha representa a materialização da ideia do Espaço Europeu de Ensino Superior, que aliado ao Espaço Europeu de Investigação tem por objetivo contribuir para tornar a Europa mais competitiva e atrativa em relação a outras potências do mundo, por meio do fortalecimento do seu ensino superior e de uma economia e desenvolvimento baseados no conhecimento - a Europa do Conhecimento. Internamente, esta integração é vista como um componente importante para a consolidação da cidadania europeia.

O REUNI é um programa de governo, implantado a partir do ano de 2007, que surgiu como uma ação do Ministério da Educação brasileiro para a continuidade do então recém-iniciado segundo mandato presidencial<sup>7</sup>. A reforma compunha o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado no mesmo ano, e seu objetivo primordial baseava-se na consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública, por meio de ampliação do acesso e permanência, aumento da qualidade dos cursos, melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

Destes parágrafos iniciais já podem ser destacadas algumas diferenças entre as duas políticas.

No aspecto temporal, a própria semântica dos termos de designação expressa concepções distintas. Bolonha é nomeado como “processo”, termo que sugere uma ação em curso, em desenvolvimento e, portanto, com duração mais alargada e faseada; tanto é assim, que permanece ativo e sendo acompanhado por grupos temáticos e reuniões ministeriais bianuais desde sua implantação. Já o REUNI é nomeado como “programa”, termo que sugere uma ação mais pontual, normalmente planejada previamente com começo-meio-fim, e assim se deu, pois sua vigência foi de cinco anos (2007-2012). O aspecto a ser ressaltado nesta questão é que o Processo de Bolonha foi concebido como pertencente a um tempo não vinculado aos tempos dos governos nacionais, analogamente como se fosse uma Política de Estado, enquanto que as reformas implantadas pelo REUNI, apesar de ainda presentes nas universidades brasileiras, podem, em tese, ser substituídas a qualquer tempo, afinal estão vinculadas a uma Política de Governo.

Podemos considerar que a questão acima colocada impacta na visão expressada pelas duas políticas. É possível inferir que a tônica do Processo de Bolonha é mais exógena, pois o fortalecimento da cidadania europeia e o desenvolvimento econômico e social esperados como resultados das reformas são compreendidos como estratégias para (re)colocar a Europa em posição de destaque no cenário internacional. No REUNI a visão é mais endógena, o Programa até parte de um diagnóstico de que o Brasil estaria em risco de isolar-se do mundo nas esferas científica, tecnológica e intelectual, que estão cada dia mais globalizadas e interrelacionadas<sup>8</sup>, mas sua centralidade está em resolver questões internas, pragmáticas e históricas no ensino superior público brasileiro: a expansão da rede, tanto em quantidade de vagas como em cobertura territorial; o alto índice de evasão; e a promoção da inclusão social.

As reformas preconizadas pelo REUNI e pelo Processo de Bolonha abrangem dimensões curriculares, acadêmicas e administrativas, e assumem

como pressuposto a necessidade de que seja respeitada a autonomia institucional. Entretanto, nos dois casos, houve certa pressão pela adesão, um *soft power* no caso europeu, exercido pela própria dinâmica de funcionamento do Bloco; e uma coerção mais direta, no caso brasileiro, pois o governo central condicionou a liberação de aportes financeiros extras aos orçamentos das universidades à adesão ao Programa.

O objetivo deste texto não é uma análise comparativa exaustiva entre as duas políticas, mas sim partir de um aspecto comum– a defesa de que um ensino adequado ao século XXI tem que ser pensando em novas bases. O objetivo destes breves apontamentos contextuais foi destacar que mesmo admitindo que o Processo de Bolonha foi capaz de desencadear um grau de convergências de políticas de educação superior em vários países (VÖGTLE, 2014), e o Brasil não se exclui disso, não podemos desconsiderar que os horizontes políticos, temporais, de abrangência e de resultados são distintos e, portanto, no caso da dimensão conceitual específica que estamos analisando, o REUNI pode não ter, simplesmente, emulado Bolonha, mas ambos podem também ser tributários de discussões mais amplas, que já vem ocorrendo na área da educação há décadas.

A constituição do *corpus* para a análise que nos propomos neste artigo partiu de documentos oficiais de cada uma das duas políticas: (a) do REUNI, o Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a) e as Diretrizes Gerais, elaboradas por um grupo assessor nomeado pelo Presidente da República (BRASIL, 2007); (b) do Processo de Bolonha, a Declaração de Bolonha (BOLOGNA, 1999) e todos os Comunicados posteriores, resultantes das reuniões ministeriais realizadas desde então (PRAGUE, 2001; BERLIN, 2003; BERGEN, 2005; LONDON, 2007; LEUVEN; LOUVAIN-LA-NEUVE, 2009; BUDAPEST; VIENNA, 2010; BUCHAREST, 2012; YEREVAN, 2015; PARIS, 2018).

Em um primeiro momento, nossa leitura concentrou-se em buscar fragmentos dos textos que podem ser identificados como vestígios de novos paradigmas para o ensino superior do século XXI e que produzem reflexos no processo ensino-aprendizagem. A partir disso os fragmentos foram

relacionados ao assunto a que se referiam e ao sentido atribuído<sup>9</sup> para o ensino (Quadro 1 e Quadro 2).

### **Quadro 1**

**Enunciados\* presentes nos documentos do Processo de Bolonha que produzem sentidos para o processo ensino-aprendizagem.**

Assunto referido	Fragmento do Texto**	Sentido Atribuído
Universidades	Essencial [...] no desenvolvimento das dimensões culturais europeias	Diversidade cultural e étnica, cultura da paz e da democracia
Educação e cooperação educacional	Desenvolvimento e fortalecimento de sociedades estáveis, pacíficas e democráticas	
Ensino Superior	Está situado no cruzamento da investigação, educação e inovação, é também a chave para a competitividade da Europa Deve garantir uma ligação mais forte entre a investigação, o ensino e a aprendizagem em todos os níveis Preparar [...] cidadãos ativos em uma sociedade democrática [...] futuras carreiras [...] desenvolvimento pessoal Baseado em todos os níveis em pesquisas de ponta e desenvolvimento, promovendo assim a inovação e a criatividade na sociedade Deve ser um processo aberto	Integração entre ensino, pesquisa e inovação Diversidade de competências, para além das profissionais Forte relação com a pesquisa e inovação Criatividade e abertura
Cidadania Europeia	Dar aos seus cidadãos as competências necessárias para enfrentar os desafios do novo milénio, em conjunto com uma consciência de valores conjunta e pertencendo a um espaço social e cultural comum	Diversidade de competências, para além das profissionais
Sistema de créditos	Os créditos também poderiam ser adquiridos em contextos de educação não superior incluindo a aprendizagem ao longo da vida	Diversidade de saberes
Dimensão europeia do ensino superior	Programas integrados de estudo, treino e pesquisa	Integração de níveis e dimensões
Aprendizagem ao longo da vida	Necessárias para enfrentar os desafios de competitividade e o uso de novas tecnologias Melhorar a coesão social, a igualdade de oportunidades e a qualidade de vida Componente necessária de ensino superior Percurso de aprendizagem tão flexível quanto possível Reconhecimento da aprendizagem anterior, incluindo, quando possível, a aprendizagem não formal e informal Estudos a tempo parcial, bem como percursos baseados no trabalho	Diversidade de experiências de aprendizagem Diversidade de saberes Diversidade de tempos para aprendizagem
Papel dos Estudantes	Parceiros competentes, ativos e construtivos Deveriam participar internamente e influenciar a organização e o conteúdo do ensino nas universidades Participantes ativos em sua própria aprendizagem	Protagonismo Autonomia Corresponsabilidade

Continuação

Assunto referido	Fragmento do Texto**	Sentido Atribuído
Inovação	Garantir a introdução de processos de ensino e aprendizagem inovadores de que a Europa necessita Explorar plenamente os benefícios potenciais das tecnologias digitais para ensino e aprendizagem Melhor uso da educação digital e mista	Diversidade de métodos e técnicas Uso de tecnologias
Concepção dos Programas e do Ensino	Vários perfis, de forma a acomodar a diversidade das necessidades do indivíduo, académicas e laborais Alunos desenvolvam independência intelectual, autoconfiança pessoal ao lado de conhecimentos e habilidades disciplinares devem refletir as mudanças nas prioridades de pesquisa e disciplinas emergentes	Diversidade de competências Diversidade de conteúdos Conteúdos atualizados
Foco do processo ensino-aprendizagem	Aprendizagem centrada no aluno Facilitar um ambiente de trabalho e aprendizagem inspirador Caminhos de aprendizagem flexíveis Requer a cooperação de professores e pesquisadores Em redes internacionais A pesquisa deve apoiar o ensino e a aprendizagem Atividades de aprendizagem eficazes Abordagens novas e inclusivas Combinar aprendizagem académica e baseada no trabalho	Mudança de centralidade do processo Mudança do contexto de aprendizagem Cooperação, atuação em rede

Fonte: elaborado pelas autoras, a partir de Bologna (1999), Prague (2001), Berlin (2003), Bergen (2005), London (2007), Leuven; Louvain-la-Neuve (2009), Budapest; Vienna (2010), Bucharest (2012), Yerevan (2015), Paris (2018).

\*Enunciados repetidos entre os documentos, que se referiam ao mesmo assunto, foram reproduzidos uma única vez.

\*\*Tradução nossa.

## Quadro 2

**Enunciados presentes nos documentos do REUNI que produzem sentidos para o processo ensino-aprendizagem.**

Assunto referido	Fragmento do Texto	Sentido Atribuído
Estrutura acadêmica	Revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade	Proximidade com o tempo presente
Renovação Pedagógica da Educação Superior	Atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem	
Prioridades institucionais	A oferta de formação e apoio pedagógico aos docentes da educação superior que permitam a utilização de práticas pedagógicas modernas e o uso intensivo e inventivo de tecnologias de apoio à aprendizagem	Relação intrínseca entre um processo ensino-aprendizagem moderno e a formação docente
Aspectos problemáticos da estrutura e funcionamento dos cursos de graduação	As práticas pedagógicas, adotadas nos cursos de graduação, são tradicionais, com predominância de aulas expositivas e uso incipiente de recursos tecnológicos e outras formas inovadoras de ensino	Diversidade de métodos e técnicas
Conceptualização de metodologias do processo ensino-aprendizagem	Conjunto de atividades e procedimentos relacionados ao processo ensino-aprendizagem.	
Objetivo da educação superior	Não deve se preocupar apenas em formar recursos humanos para o mundo do trabalho, mas também formar cidadãos com espírito crítico que possam contribuir para solução de problemas cada vez mais complexos da vida pública	Diversidade de competências, para além das profissionais
Percursos acadêmicos	Formação de pessoas aptas a enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, em que a aceleração do processo de conhecimento exige profissionais com formação ampla e sólida	Conteúdos tratados de forma abrangente
Demandas do exercício profissional na atualidade	Requer aprendizagens múltiplas e demanda interseção com saberes e atitudes construídos a partir de experiências diversas	Diversidade de experiências de aprendizagens
Diretriz do Programa	Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica	Integração entre níveis de ensino

Fonte: elaborado pelas autoras, a partir de Brasil (2007; 2007a).

O movimento de descrição/interpretação realizado na primeira etapa do trabalho (Quadro 1 e Quadro 2) nos permitiu perceber que os *ditos* do Processo de Bolonha e do REUNI, mesmo referindo-se a assuntos diferentes mobilizam sentidos semelhantes que se configuram como rupturas para o processo ensino-aprendizagem tradicionalmente praticado no ensino superior. Para refinar esta compreensão optamos por distribuí-los<sup>10</sup> entre as principais dimensões constituintes deste processo (Quadro 3).

### Quadro 3



## Dimensões do processo ensino-aprendizagem pelas quais distribuem-se os sentidos identificados nos documentos do Processo de Bolonha e do REUNI.

Dimensão Epistemológica	Dimensão Didática	Dimensão Institucional
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversidade cultural e étnica, cultura da paz e da democracia</li> <li>- Diversidade de competências, para além das profissionais</li> <li>- Diversidade de saberes</li> <li>- Conteúdos atualizados</li> <li>- Criatividade e abertura</li> <li>- Diversidade de tempos/espacos para aprendizagem</li> <li>- Mudança de centralidade do processo</li> <li>- Forte relação com a pesquisa e inovação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proximidade com o tempo presente</li> <li>- Diversidade de métodos e técnicas</li> <li>- Uso de tecnologias</li> <li>- Diversidade de experiências de aprendizagens</li> <li>- Conteúdos atualizados</li> <li>- Diversidade de saberes</li> <li>- Mudança do contexto de aprendizagem</li> <li>- Protagonismo</li> <li>- Autonomia</li> <li>- Corresponsabilidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação intrínseca entre um processo ensino-aprendizagem moderno e a formação docente</li> <li>- Integração entre ensino, pesquisa e inovação</li> <li>- Integração entre níveis de ensino</li> <li>- Integração de níveis e dimensões</li> <li>- Atuação em rede</li> <li>- Cooperação</li> <li>- Protagonismo</li> <li>- Autonomia</li> <li>- Corresponsabilidade</li> </ul>

Fonte: elaborado pelas autoras, a partir dos resultados apresentados no Quadro 1 e no Quadro 2.

Em um *viés epistemológico*, os sentidos apontam que o ensino-aprendizagem deve ser concebido como expressão da compreensão de que a complexidade da vida em sociedade na contemporaneidade interpela a universidade a ampliar o significado de um processo de formação em nível superior, já não basta a alta cultura, a formação para carreiras profissionais ou a formação para carreiras acadêmicas, pois a estas deve ser conciliada uma formação para a cidadania, e não qualquer cidadania, uma cidadania democrática, crítica e plena que contribua também para o desenvolvimento pessoal.

Disso decorre a concepção de que este processo seja, também, dinâmico, a fim de que os estudantes possam ter a oportunidade de desenvolver uma diversidade de competências (técnicas e humanas) que lhes servirão ao longo da vida, e que seja democrático, como princípio e como prática. Em outras palavras, um processo ensino-aprendizagem que seja adequado para a diversidade cultural, étnica, social e etária cada vez mais presente entre os

estudantes, e cuja relação professor-aluno seja baseada, também, em pressupostos democráticos e humanísticos.

Neste contexto, o processo ensino-aprendizagem não poderá mais ser compreendido como circunscrito unicamente ao espaço/tempo da sala de aula e aos conteúdos clássicos de cada área. Deverá ser pensado como um processo aberto, que inclua aprendizagens resultantes de outros ambientes, como o do trabalho, o da cultura, o social e até o político, bem como contemple os avanços resultantes de pesquisa e inovação, ou seja, manter relação com a globalidade da área e com o desenvolvimento.

Tudo isto impacta na centralidade do processo que deixaria de estar tradicionalmente no professor e estaria centrada no aluno, o que para nós deve ser problematizado. Nosso argumento é de que uma concepção de ensino pensada para criar um ambiente de trabalho e aprendizagem inspirador, flexível e inovador não comporta a dicotomia de um processo centrado em um ou em outro ator, mas demanda múltiplas centralidades ou uma centralidade compartilhada, pois os tempos e experiências de aprendizagem são diversos e em cada um deles é possível ter diferentes atores como protagonista. O trabalho seria baseado em parcerias de acordo com as características de cada momento – professor/aluno, professor/professores de outras disciplinas e instituições (rede); professor/pesquisadores; alunos/alunos (grupos de estudos) e, em alguns momentos, ainda é necessário que professores ou alunos continuem concentrando alguns aspectos do processo.

À *Didática do Ensino* os sentidos apontam como principal ruptura a transição de um modelo passivo para um modelo ativo de aprendizagem, no qual o estudante passa a ser protagonista e corresponsável por sua trajetória, e ao professor, caberia a tarefa de planejar suas aulas utilizando um rol diversificado de métodos e técnicas que incentivem este comportamento.

Exemplo neste sentido são as denominadas Metodologias Ativas de Aprendizagem (LACERDA; SANTOS, 2018), que englobam várias abordagens, sendo as mais difundidas: (a) a aprendizagem por projetos (*Project Based Learning - PBL*)– um tema gerador lançado pelo professor,

para o qual os alunos buscam soluções de forma colaborativa; (b) o estudo de caso – similar aos projetos, mas baseados em situações reais; (c) a aula invertida – quando os estudantes têm acesso ao conteúdo previamente, normalmente *online*, e a aula torna-se um momento de interação, tira-dúvidas e sistematização; (d) a aprendizagem por pares (*Peer Instruction - PI*) – discussão/estudo em grupo ou em duplas, a partir dos conteúdos ministrados ou de questões desafio introduzidas pelo professor; e (e) a autorregulação da aprendizagem, que não é uma ferramenta do professor, mas do estudante, cuja ideia é a de que o aluno crie um plano para alcançar seus objetivos de aprendizagem, selecione estratégias para executá-lo e faça redirecionamentos quando necessário, neste sentido, torna-se um processo voluntário, intencional e ativo (FREIRE, 2009).

Estas metodologias e outras que partem das mesmas ideias subjacentes têm o potencial de promover maior engajamento dos estudantes, inclusive, daqueles que estejam em fases diversas da aprendizagem, bem como permitem a contextualização dos conteúdos formais das disciplinas, entretanto, como ponderam Lacerda e Santos (2018), o sucesso de tais métodos dependem de formação do corpo docente e do conhecimento das características do corpo discente, para avaliar quais seriam mais promissores.

Inserida no contexto das novas metodologias de ensino está a tendência do aumento do uso de recursos tecnológicos na educação, que pode ser utilizado como um instrumento complementar ou fazer parte do processo de ensino em si, o chamado ensino híbrido e o ensino à distância (EAD). Este debate não é recente e principalmente no caso da EAD é alvo de muita resistência, devido ao uso inadequado que muitos conglomerados educacionais fazem, ao aumentar o número de alunos por turma ao ponto que o papel da docência fique reduzida a uma tutoria ou função de correção de atividades e, mais recentemente, no Brasil, a substituição da função docente por robôs. O ensino híbrido, metodologia em que parte das atividades acadêmicas ocorrem de forma presencial e parte remoto, foi bastante intensificada devido à pandemia de Covid-19, entretanto, em

paralelo revelou-se a realidade de que não é uma questão de fazer de um jeito ou de outro, pois utilizar recursos tecnológicos demanda conhecimento específico, formação continuada, condições de acesso à internet e equipamentos adequados, sistemas de segurança de dados, infraestruturas que não são equânimes a todos os docentes e discentes e nem em todas as instituições de ensino superior.

Uma observação atenta sobre cada uma das metodologias ativas nos permite perceber que seus princípios norteadores são muito próximos daqueles utilizados de forma recorrente em ambientes de pós-graduação e pesquisa – uso de tema/problema/projeto; estudo em conjunto; estudo prévio às aulas, autonomia intelectual do estudante, utilização de técnicas de pesquisa e resolução de problemas. Portanto, o princípio em si não é exatamente uma novidade e professores universitários já passaram por este tipo de experiência, assim, a inovação está em trazer tais abordagens para o ensino de graduação, com o desafio de adaptá-las para serem aplicadas a um número maior de estudantes ao mesmo tempo, e nesta questão, a articulação entre a graduação e a pós-graduação<sup>11</sup>, defendida por ambas as reformas, poderia contribuir.

A terceira dimensão que impacta no processo ensino-aprendizagem é a *Institucional*, e aqui os sentidos apontam que não só professores e alunos têm de se reinventar, mas também as universidades.

É esperado um protagonismo institucional com relação à responsabilidade em oferecer formação continuada e apoio pedagógico para os docentes e com relação à capacidade de reorganização de estruturas e normativas, de modo a facilitar a integração entre departamentos/faculdades, entre professores de diversas áreas do conhecimento, entre níveis de ensino, entre instituições nacionais e internacionais, assim como facilitar a participação cada vez mais efetiva da comunidade acadêmica.

Sobre a dimensão participativa, destacamos o posicionamento expresso no Processo de Bolonha que textualmente declara que os estudantes deveriam participar e influenciar na organização da universidade, inclusive,

em aspectos do ensino e coloca os funcionários das instituições também como atores que devem estar preparados e devem ser capacitados para responder a estas novas demandas. Por outro lado, neste caso não positivo, é o fato de que a reforma REUNI enuncia um discurso de inclusão e respeito pelas diferenças, no entanto, em nenhum momento do texto são mencionados alunos e funcionários como partícipes das decisões no dia-a-dia das universidades.

Ainda no âmbito institucional a integração entre ensino, pesquisa e inovação é muito presente no Processo de Bolonha, principalmente na vertente da Investigação e Desenvolvimento (I&D).

Estudos demonstram que há relação direta entre desenvolvimento do território e nível de educação. Rego e Caleiro (2010) afirmam que este contributo é feito através da função ensino e pesquisa desenvolvida nas universidades, na medida em que a presença de uma instituição de ensino superior nas localidades eleva o nível escolar da população e produz pesquisas que promovem a descoberta de novas tecnologias, produtos e processos adequados às características regionais, ou seja, é uma forma de diminuir a distância entre ciência, tecnologia e sociedade.

Nesta perspectiva, além de instituição produtora e socializadora do conhecimento, a universidade passa a ser compreendida como vetor de desenvolvimento humano, urbano, econômico, ambiental, industrial etc.-nos níveis local, regional e nacional. Tais funções sociais são relevantes e impõem a esta instituição quase milenar, que ao longo de sua história não sofreu grandes mudanças estruturais, desafios como o de lidar com a resignificação da sua identidade e de conciliar sua prerrogativa de autonomia intelectual com demandas e pressões do mercado, da indústria e da política. Sobre este último aspecto merece menção o alerta feito por Azevedo (2012), de que há uma tendência de queda “da oferta e da frequência de formações universitárias tradicionais como as humanidades (ex. filosofia, história) e as artes, pois as prioridades encaminham-se para as áreas das “ciências e tecnologias”, com destaque para as engenharias” (p. 2).

A análise dos textos do Processo de Bolonha e do REUNI sob um olhar didático-pedagógico nos fez perceber que o discurso destas políticas tentam confrontar vários imaginários presentes no âmbito educacional: a ideia de que o professor ministra aulas; a ideia de que o aluno assiste aulas; a ideia de que estudar é um ato solitário; a ideia de que planejar o ensino é um ato solitário; a ideia de que o universo da pesquisa está distante do universo do ensino, que por sua vez está distante do cotidiano das pessoas; a ideia de que conhecimento é aquele produzido somente nas universidades.

Entretanto, confrontar, para nós, não significa a “panaceia das novidades” onde todo o acúmulo histórico sobre determinado assunto é simplesmente deixado de lado. A reflexão aqui proposta assume que confrontar significa romper com concepções cristalizadas para permitir que outras possibilidades sejam consideradas, sempre vislumbrando equilíbrio, afinal, assim como a interdisciplinaridade não desconsidera o valor da disciplinaridade, o novo também pode ser um aliado do tradicional atribuindo-lhe outros sentidos.

## **Considerações**

A trajetória analítica deste artigo demonstrou que tomando como foco a dimensão didático-pedagógica enunciada pelo Processo de Bolonha, é possível perceber que esta política de reforma universitária materializou uma proposta de mudança de paradigma de ensino que vinha ganhando substância, ao menos, desde a década de 1960 e para qual o REUNI de certa forma também convergiu, que em linhas gerais trata-se de um modelo ativo, no qual são valorizadas a autonomia do estudante, a forte ligação com a pesquisa, principalmente aquelas baseadas em Investigação e Desenvolvimento (I&D), a inserção social dos conteúdos e um ensino baseado nas aprendizagens prévias dos estudantes e na complexidade da vida contemporânea.

Nos textos de ambas as políticas, o mecanismo de construção dos sentidos do que representaria este novo modo de conceber o ensino para a

educação superior foi baseado em citações diretas, como por exemplo, “processo de ensino e aprendizagem inovadores” ou “práticas pedagógicas modernas”, e, na maior parte das vezes, em menções indiretas que tratavam de fundamentos que deveriam permear a educação superior e a reforma das universidades como um todo, mas que do nosso ponto de vista são elementos que causam reflexos para a prática docente e que o movimento interpretativo feito neste artigo procurou evidenciar.

A abrangência da adesão às duas políticas foi significativa, o Processo de Bolonha tem como integrantes 48 países, extrapolando os limites da União Europeia, e o REUNI, durante sua vigência, teve a adesão da totalidade das universidades federais brasileiras da época. Entretanto, este sucesso não significa adesão imediata a todos os preceitos reformistas e, nesta questão, os desafios também são comuns. No caso europeu, ainda persiste a implementação desigual entre os países e no caso do REUNI, houve disparidade entre os projetos de adesão apresentados pelas universidades.

A partir da segunda metade do século XX as políticas de educação superior caminharam no sentido de buscar alternativas condizentes com uma educação para o século XXI, entretanto, o século XXI sofreu uma mudança repentina que nos abalou por meio de uma crise sanitária, cujos impactos extrapolaram a saúde e invadiram outras dimensões da vida humana e social e, uma das lições apreendidas da atual pandemia é a necessidade de investir em educação. Afirmar a necessidade de investir em educação pode parecer palavra gasta, no entanto, o ano de 2020 e a pandemia nos mostraram que investir em educação e em produção de conhecimento significa investir na soberania e no desenvolvimento dos países, significa investir na saúde, significa investir na cidadania e, no limite, significa investir na democracia.

Às universidades um dos desafios postos foi manter suas atividades de ensino imediatas e, daqui para frente, estarem preparadas para futuras pandemias e para futuras interrupções de atividades presenciais. Consideramos que abordar o processo ensino-aprendizagem a partir de um

olhar ampliado, como vimos ao longo deste texto, reveste-se de atualidade, na medida em que oferece ferramentas para o cultivo da independência intelectual dos estudantes, para o uso de tecnologias e para a diversificação dos conteúdos, temas defendidos como parte de reformas universitárias no início dos anos 2000, e que hoje são possibilidades para a continuidade da vida acadêmica.

Não há respostas sobre como deverá ser o ensino neste “novo” século XXI pós - pandemia, mas esta falta de certezas pode ser tomada como uma barreira ou como uma nova oportunidade e uma construção.

Na perspectiva de que seja uma oportunidade, será um bom momento para aproveitar e aperfeiçoar as experiências adquiridas nos tempos de pandemia; na perspectiva de uma construção, há que ser uma construção colaborativa, na qual instituição, docentes, discentes e funcionários estabeleçam um diálogo crítico e construtivo, buscando pensar em conjunto soluções para desafios comuns, o que, como princípio, nada mais é do que a mesma discussão iniciada na década de 1960 e que, em alguns aspectos, acabou por materializar-se nas duas políticas de reforma de universitária aqui analisadas.

Se enquanto políticas de reforma para a educação superior como um todo, o REUNI e o Processo de Bolonha são exemplos de que a discussão sobre a relação entre universidade-capital-globalização necessita ser qualificada e aprofundada para que as universidades não fiquem em posição de submissão, enquanto paradigma de ensino, ambas evidenciam possibilidades que, se forem utilizadas na perspectiva de uma educação independente e emancipadora, são referências que podem conciliar inovação com a preservação do papel da docência e com a qualidade das formações oferecidas nas universidades.

## **Referências Bibliográficas**

AZEVEDO, Joaquim. A relação professor-estudante no ensino superior no século XXI. *In: Conferência 24ª Assembleia Geral da FIUC-Federação*



Internacional das Universidades Católica. São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/13055/1/A%20rela%c3%a7%c3%a3o%20professorestudante%20no%20ensino%20superior%20no%20s%c3%a9culo%20XXI.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BERGEN. **Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education**, 2005. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2005\\_Bergen\\_Communique\\_english\\_580520.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BERLIN. **Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education**, 2003. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2003\\_Berlin\\_Communique\\_English\\_577284.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BOLOGNA. **Bologna Declaration**, 1999. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_English\\_553028.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. **Reestruturação e expansão das Universidades Federais**. Diretrizes Gerais. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

BUCHAREST. **Bucharest Communiqué**, 2012. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Bucharest\\_Communique\\_2012\\_610673.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BUDAPEST; VIENNA. **Declaration on the European Higher Education Area**, 2010. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Budapest\\_Vienna\\_Declaration\\_598640.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa**. Campinas: Papirus, 1994.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Integração e Interdisciplinaridade no Ensino Brasileiro: efetividade ou ideologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

FREIRE, Luiz Gustavo Lima. Auto-regulação da aprendizagem. **Ciências & Cognição**, v. 14, n. 2, p. 276-286, 2009.

GUSDORF, George. Past, present and future in interdisciplinary research. **International Social Science Journal**, v. 29, n. 4, p. 580-600, 1977.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

LACERDA, Flávia Cristina Barbosa; SANTOS, Letícia Machado dos. Integralidade na formação do ensino superior: metodologias ativas de aprendizagem. **Avaliação**, v. 23, n. 3, p. 611-627, 2018.

LEUVEN; LOUVAIN-LA-NEUVE. **Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education**, 2009. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Leuven\\_Louvain\\_la\\_Neuve\\_Communique\\_April\\_2009\\_595061.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a *Universidade Nova*. **Avaliação**, v. 13, n. 1, p. 7-36, 2008.

LONDON. **London Communiqué**, 2007. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2007\\_London\\_Communique\\_English\\_588697.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

MANGINI, Fernanda Nunes da Rosa; MIOTO, Regina Célia Tamasso. A interdisciplinaridade na sua interface com o mundo do trabalho. **Katálysis**, v. 12, n. 2, p. 207-215, 2009.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios & procedimentos**. Campinas: Pontes, 2007.

PARIS. **Paris Communiqué**, 2018. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAPa](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAPa)>

ris2018\_Communique\_final\_952771.pdf >. Acesso em: 03 ago. 2020.

PÊCHEUX, Michel. **O discurso: estrutura ou acontecimento**. 5.ed. Tradução de Eni Puccinelli Orlandi. São Paulo: Pontes Editores, 2008.

POMBO, Olga. Epistemología de la interdisciplinariedad: la construcción de un nuevo modelo de comprensión. **Interdisciplina**, v. I, n. 1, p. 21-50, 2013.

PRAGUE. **Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education**, 2001. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2001\\_Prague\\_Communique\\_English\\_553442.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

REGO, Conceição; CALEIRO, António. On the Spatial Diffusion of Knowledge by Universities Located in Small and Medium Sized Towns. **iBusiness**, v. 2, p. 99-105, 2010.

VÖGTLE, Eva M. **Higher Education Policy Convergence and the Bologna Process**. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2014.

YEREVAN. **Yerevan Communiqué**, 2015. Disponível em: <[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Yerevan\\_CommuniqueFinal\\_613707.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Yerevan_CommuniqueFinal_613707.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

-

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (PCHS/UFABC), Brasil, com período sanduíche no Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (CEIS20-UC), com a orientação da Professora Doutora Isabel Maria Freitas Valente. Pesquisadora do grupo de pesquisa Política, Políticas Públicas e Ação Coletiva (3 PAC/CNPq) e investigadora júnior da Rede Interdisciplinar de Estudos Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade (Rede VCC). Mestre em Ensino, História e Filosofia das Ciências e Matemática pela UFABC e Pedagoga da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Brasil. E-mail: ecristina.nascimento@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Altos Estudos Contemporâneos, Pós-Doutorada pela do Universidade de Coimbra, Coordenadora Científica do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlanticiade e Mundialização do CEIS20-UC, Coordenadora Científica da Rede de Investigação Internacional *Territórios Marítimos, Ilhas e Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, Presidente da Rede de Investigação Internacional – *Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade* e Co-coordenadora da Network. *Europe: Southern Perspectives. Between the Atlantic and the Mediterranean*. Auditora de Defesa Nacional (CDN 18/19). Email: valente.isa@gmail.com.

<sup>3</sup> Destacamos o Seminário Interdisciplinaridade e Transdisciplinaridade (fevereiro de 1970), que contou com a participação de 21 países membros da OECD e especialistas (Heinz Heckhausen, Jean Piaget, Eric Jantsch, Marcel Boisot, Georges Gusdorf, Andre Lichnerowicz, Asa Briggs e Leo Apostel) e o Seminário Internacional Pluridisciplinaridade e Interdisciplinaridade nas Universidades (setembro de 1970), realizado em parceria entre a OECD e o Ministério da Educação Francês (para mais detalhes ver Japiassu (1976).

<sup>4</sup> No modelo de brasileiro, o primeiro ciclo é subdividido em dois – Bacharelado Interdisciplinar (BI) e Formação Profissional – que podem ou não ser cursados simultaneamente, ficando assim o percurso acadêmico com três ou quatro ciclos, conforme planejamento do estudante. O Bacharelado Interdisciplinar é obrigatório, por ser o curso de ingresso, mas a Formação Profissional não, portanto, caso o estudante deseje poderá concluir o BI e seguir direto para a pós-graduação.

<sup>5</sup> Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido. Ano a ano, outros países passaram a integrar o grupo (mais 19): Albânia, Andorra, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Croácia, Chipre, Geórgia, Vaticano, Cazaquistão, Liechtenstein, Moldávia, Montenegro, Macedônia, Rússia, Sérvia, Turquia, Ucrânia. Ressalta-se que o ritmo de implantação das reformas é distinto entre os países e que entre os aderentes da proposta, há países não pertencentes à União Europeia.

<sup>6</sup> Declaração Schumann. Disponível em: < [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europeday/schuman-declaration\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europeday/schuman-declaration_pt)>. Acesso em: 20 ago. 2020.

<sup>7</sup> O ano de 2007 foi o início do segundo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>8</sup> Este aspecto foi uma das críticas feitas ao Programa REUNI, com o argumento de que esta reforma representaria, na verdade, mais uma submissão do Brasil a modelos estrangeiros (LIMA, AZEVEDO; CATANI, 2008).

<sup>9</sup> Esclarecemos que a coluna “sentido atribuído” é fruto do nosso movimento interpretativo, que não partiu de categorias prévias de análise, assim, os sentidos emergiram do próprio texto.

<sup>10</sup> Ressalta-se que esta distribuição foi uma opção de apresentação que não desconsidera a característica de transversalidade que os sentidos apresentam em relação às respectivas dimensões constitutivas do processo ensino-aprendizagem.

<sup>11</sup> Há ligeira diferença entre o que expressa o Processo de Bolonha e o REUNI sobre a articulação entre graduação e pós-graduação. Enquanto na política brasileira, a pós-graduação atuaria na dimensão de renovação pedagógica da educação superior, principalmente na capacitação pedagógica dos docentes e atualização de metodologias de ensino, na política europeia, a isto acrescenta-se uma forte interligação entre ensino, pesquisa e inovação, na vertente da pesquisa e desenvolvimento (P&D) e da formação de redes internacionais de investigação.

# ULTRACENTRALIDADE EURO-ATLÂNTICA AÇORIANA

JOSÉ NORONHA RODRIGUES\*

SANDRA PINTO CALDEIRAS\*

DORA C. R. CABETE DE NORONHA RODRIGUES\*

**Sumário** : Abstract/Resumo – 1) Introdução – 2) A Geostratégia e geopolítica dos Açores - 3) A Insularidade, a ultraperiferia e a dupla ultraperiferia - 3.1) A Insularidade - 3.2) A Ultraperiferia - 3.3) A Ultraperiferia e a dupla ultraperiferia - 4) Fundos Europeus e a R.A.A. - 5) A Ultracentralidade Euro-Atlântica da R.A.A. - 6) A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - 7) O Tratado de Lisboa – 8) Considerações finais – 9) Bibliografia e webgrafia

## ABSTRACT

“Everything that is beautiful is fragile.

The Island attracts and repels, at the same time,

Passionate and fearful: there is mystery!

The mentality of the Island man reflects this brand, translating it into manifestations of great spiritual wealth”

J.B. Mota Amaral

The Azores archipelago is a particular case of insularity and ultraperiphery. As a result, these characteristics become especially vulnerable in terms of development, which gives it special rights and prerogatives, either internally, or at international and/or European level. In this work we propose to identify some rights and advantages, as well as to inquire whether they should continue to be associated with the idea of insularity, ultraperiphery and double ultraperiphery or, on the contrary, the time has come to evolve to the upper stage, that of the Azorean Euro-Atlantic Ultracentrality.

**Keyword:** Azores, Insularity, Ultraperiphery, Double Ultraperiphery, Ultracentrality

## RESUMO

“Tudo que é belo, é frágil.

A ilha atrai e repele, ao mesmo tempo,

Apaixona e mete medo: tem mistério!

A mentalidade do homem insular reflecte esta marca, traduzindo-a em manifestações de grande riqueza espiritual”

J.B. Mota Amaral <sup>12</sup>

O arquipélago dos Açores é um caso particular de insularidade e ultraperiferia. Em virtude, dessas características torna-se especialmente vulneráveis em termos de desenvolvimento, o que lhe confere direitos e prerrogativas especiais, quer a nível interno, quer a nível internacional e/ou europeu. Propomos neste trabalho identificar alguns direitos e vantagens, bem como indagar se estes devem continuar associados à ideia de insularidade, ultraperiferia e dupla ultraperiferia ou se, pelo contrário, chegou o momento de evoluirmos para o estádio superior, a da ultracentralidade euro-atlântica açoriana.

**Palavra-chave:** Açores, insularidade, ultraperiferia, dupla ultraperiferia, ultracentralidade.

## 1) INTRODUÇÃO

Os Açores são, sistematicamente, denominados como a região insular, atlântica, autónoma, arquipelágica e ultraperiférica da União Europeia. Ao mesmo tempo desenvolvemos esforços com o erário público a nível nacional, internacional e/ou europeu no sentido de catalisar mais e melhor investimento, como se fôssemos uma região ultracentral apetecível ao investimento. Mas será que algum empresário estrangeiro quer investir numa região com o estatuto de ultraperiferia? O conceito de ultraperiferia foi reclamado nas instâncias europeias desde 1988 (no Conselho Europeu de Rodes) mas, é com o Tratado de Amesterdão (1997), que passa a ter consagração legal.<sup>13</sup>

O artigo 299º do Tratado de Amesterdão<sup>14</sup> fixa como regiões ultraperiféricas da União Europeia (RUPs), os departamentos franceses ultramarinos (Guadalupe, Martinica, Guiana e Reunião), os Açores, a Madeira, e as ilhas Canárias. Mais tarde, o Tratado de Lisboa atribuiu igual estatuto às ilhas de Saint Martin e de Saint Barthélemy.<sup>15</sup> Por conseguinte, a defesa do conceito de ultraperiferia é, particularmente, relevante somente para três dos 28 Estados-membros da União Europeia (atualmente 27 Estados-membros), nomeadamente, França, Espanha e Portugal.<sup>16</sup>

Aliás, como afirmou JOHANNES HAHN, comissário da Política Regional as regiões ultraperiféricas são "compostas por dois arquipélagos (os Açores e as Ilhas Canárias), por dois grupos de ilhas (Madeira e Guadalupe), por três ilhas separadas (Reunião, Martinica e Saint-Martin) e por uma região continental (Guiana Francesa), [sendo] territórios europeus afastados do continente [incluem] particularidades geoeconómicas muito específicas e extraordinárias condições naturais. Situadas nos Oceanos Atlântico e Índico, no Mar das Caraíbas e na selva Amazónica, as regiões

ultraperiféricas são territórios com características naturais únicas e com locais ideais para a investigação e a experimentação numa série de áreas, como o desenvolvimento de energias renováveis, a astrofísica ou a minimização dos efeitos das alterações climáticas. A sua excepcional biodiversidade e ecossistemas marinhos apresenta, um grande potencial para a inovação, enquanto a sua localização geográfica as transforma em postos avançados da Europa no mundo." <sup>17</sup>

Na verdade, as Regiões Ultraperiféricas são aquelas cuja situação social e económica estrutural é agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento (art.349º Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)), pelo que, necessitam de ações específicas, nomeadamente, de auxílio estatal, fundos estruturais e políticas comuns da UE, de modo, a fomentar o seu progresso económico-social. <sup>18</sup>

É de salientar que “o conceito de ultraperiferia não se assemelha, em caso algum, ao das regiões da União Europeia com características geográficas particulares (ilhas, zonas de montanha e regiões com fraca densidade populacional). Existe uma diferença, de natureza e de direito, em relação a estas regiões. É precisamente o reconhecimento de um estatuto de ultraperiferia pelo direito comunitário primário que permite reservar um tratamento específico a estas nove regiões. Este conceito consagrado pelo TFUE no art.º 349º permite preservar o carácter perene das especificidades destas regiões e atenuar os seus constrangimentos. <sup>19</sup>

No entanto, em nossa opinião, o estatuto de região ultraperiférica não é, por enquanto, um chamariz para investimento exceto em algumas áreas específicas. Pelo que, temos que aproveitar todos os fundos estruturais no sentido de dinamizar a criação de riqueza e emprego nos Açores, qualificar e integrar a sociedade açoriana, melhorar as redes regionais de infraestruturas de acessibilidades, valorizar e qualificar o sistema ambiental e compensar os sobrecustos da ultraperiféricidade, aliás, objetivos do



Programa Operacional dos Açores para a Convergência.<sup>20</sup> Talvez, nesta altura, possamos apresentar como um novo cartão-de-visita aos investidores estrangeiros, o estatuto da ultracentralidade euro-atlântica açoriana.<sup>21</sup>

## 2) A GEOSTRATÉGIA E A GEOPOLÍTICA DOS AÇORES

Os Açores são um arquipélago com cerca de 250 mil habitantes<sup>22</sup>,“(...) composto por nove pequenas ilhas, com a área de 2100 Km<sup>2</sup>, dispersas numa linha de 600 Km, a 2000 Km da costa de Portugal e perto de 5000 Km da América (...).<sup>23</sup> As suas ilhas dividem-se em três grupos, o Grupo Oriental formado por São Miguel e Santa Maria, o Grupo Central formado pela Terceira, Pico, Faial, Graciosa e São Jorge e o Grupo Ocidental formado pelo Corvo e Flores. Estão situados numa zona de grande atividade sísmica e vulcânica, na junção de três placas tectónicas e possuem um clima subtropical. São, ao lado do arquipélago da Madeira, uma região autónoma de Portugal – com autonomia política e administrativa, consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP).<sup>24</sup>

Ou seja, têm um estatuto político administrativo próprio – “[o] Estatuto da Região, que é uma lei de natureza quase constitucional, desenvolve os princípios da Constituição. O Estatuto é um acto do Parlamento nacional; mas foi aprovado conforme proposta da Assembleia Regional e só por proposta dela pode ser alterado.”<sup>25</sup> A Região tem órgãos de governo próprio: a Assembleia e o Governo regionais. “[a] Assembleia tem competência legislativa e aprova o Plano, o Orçamento e as contas da Região. O governo é responsável perante a Assembleia, nos termos habituais dos regimes parlamentares. As matérias de tributação, moeda, tribunais, defesa e relações externas estão reservadas à competência dos Órgãos de Soberania de Portugal, em cuja eleição, aliás, os açorianos participam, em igualdade de direitos com todos os demais cidadãos portugueses. Nos termos de uma prerrogativa constitucional muito rara, os órgãos de governo próprio dos Açores têm direito de participar na

negociação de tratados internacionais relativos ao Arquipélago e nos benefícios porventura deles decorrentes.”<sup>26</sup>

É, pois, um pequeno arquipélago, isolado no meio do Atlântico Norte, mas que, no entanto, goza de uma posição geoestratégica privilegiada<sup>27</sup>. Foi assim na época dos Descobrimentos<sup>28</sup>, voltou a ser nas Duas Grandes Guerras<sup>29</sup> e nos conflitos do Médio Oriente<sup>30</sup> e continua a ser hoje uma “peça fundamental” nas relações entre a América do Norte<sup>31</sup> e a Europa Ocidental.<sup>32</sup>

### **3) A INSULARIDADE, A ULTRAPERIFERIA E A DUPLA ULTRAPERIFERIA**

#### **3.1. A INSULARIDADE**

Como referimos, anteriormente, os Açores são, sistematicamente, denominados como a região insular, atlântica, autónoma, arquipelágica e ultraperiférica da União Europeia.<sup>33</sup> Esta insularidade caracterizada pelo isolamento e a pequena dimensão tem vantagens e desvantagens para o arquipélago dos Açores. Neste âmbito, concordamos com o JOÃO BOSCO MOTA AMARAL <sup>34</sup> quando diz que, se por um lado, o isolamento contribui para a preservação ecológica e cultural de um povo, por outro lado, “(...) dificulta e adia a inovação que a circulação de pessoas e ideias propícia”.

Aliás, o isolamento encarece os custos em matéria de transportes e telecomunicações, que são tanto maiores quanto maior for a distância em relação aos grandes centros urbanos o que penaliza a circulação de mercadorias, quer das que chegam ao arquipélago, quer das que lá são produzidas. Já para não falar que a própria circulação de pessoas e bens está dependente das peculiares condições atmosféricas das ilhas.

Ao isolamento acresce a pequena dimensão das ilhas o que agrava ainda mais o cenário a nível económico, pois qualquer investimento em equipamentos e infraestruturas, necessário e imprescindível, como seja em

aeroportos, portos, centrais elétricas, escolas, hospitais mostra-se à partida inviável sem os respetivos apoios financeiros estaduais e/ou comunitários.

A produção em grande escala também é à partida inviável devido aos custos de transporte e o mercado interno corre ainda o risco de ser invadido por produtos, sobretudo a nível de bens essenciais, a preço mais competitivo que o praticado localmente para bens da mesma espécie. Ou seja, além de não conseguirem produzir em grande escala com vista à exportação e ao lucro, os ilhéus estão ainda “ameaçados” da concorrência de produtos similares aos seus a preços muito mais baixos.

### **3.2. A ULTRAPERIFERIA**

Como vimos a Região Autónoma dos Açores (R.A.A.) é uma Região Ultraperiférica<sup>35</sup>, porque está afastada do continente europeu e, porque possui particularidades geoeconómicas e sociais muito específicas, mormente com extraordinárias condições naturais. Assim, em observância ao princípio basilar da coesão económico-social, pilar fundamental do projeto europeu estabelecido a partir da entrada em vigor do Ato Único Europeu (1987), “entendido como o garante da aplicação do objetivo – muito claro – da harmonização territorial da Europa, numa perspectiva económica e social(...)”<sup>36</sup>, ao longo dos anos a estratégia da UE para as RUP’s foi o de, minimizar os efeitos da ultraperiferia e promover o desenvolvimento destas regiões e, de acordo com o preceituado no art.º 349 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>37</sup>. Ou seja, para o efeito a União Europeia adotou vários programas de apoio específico para estas regiões ultraperiféricas. Entre estes programas de apoio contam-se o POSEIDOM (1989), POSEICAN (1991) e POSEIMA (1991). E, mais recentemente, por via de outros programas como: FEDER, FSE, FEP, POSEI, rede NATURA, BEST, LIFE+, PCRDT, CIP., entre outros.<sup>38</sup>

Neste âmbito, como sustentou JOSÉ NORONHA RODRIGUES “[no] total entre o período 2007-2013, as RUP’s beneficiaram com todos estes programas mais de 11 milhões de euros de investimento comunitário.”<sup>39</sup>

Estes apoios financeiros foram e continuam ainda a ser, determinantes para estas regiões. Era evidente, antes da sua atribuição, o atraso e a desigualdade que existia entre a ultraperiferia e a Europa. Neste contexto, JOHANNES HAHN refere que "[a] União Europeia reconhece tanto os trunfos como as limitações das regiões ultraperiféricas e ajuda-as a ultrapassar os obstáculos ao desenvolvimento do seu potencial endógeno. Os fundos europeus destinam-se a apoiar os seus esforços de modernização de setores tradicionais e a respetiva diversificação para novos sectores, de modo a melhorar a sua competitividade, reduzir o desemprego e promover um crescimento mais inclusivo"<sup>40</sup>

Mas, qual é a estratégia açoriana para as RUP's? É continuar simplesmente a reiterar a sua posição geoperiférica relativamente à União Europeia e, beneficiar de sucessivos apoios comunitários? Ou é, porventura, utilizar/investir os apoios comunitários em projetos reprodutivos para a economia açoriana, de modo a estabelecer uma meta temporal para sair desta condição de região ultraperiférica? Evidentemente, que não podemos alterar a nossa pequena superfície, nem o relevo das nossas ilhas ou o clima difícil, pelo contrário, temos de aprender e viver com esta realidade e a valorizar estas condições geoclimáticas. Todavia, podemos reduzir a distância do afastamento e da insularidade, através de uma boa política de transportes e/ou reduzir a dependência económica diversificando os sectores de atividades da Região, por exemplo, apostando no crescimento inteligente ou na programação informática, na aquacultura, na indústria de cosmética, no turismo marítimo e/ou científico<sup>41</sup>, as energias renováveis, nos centros de investigação internacionais, nas agências europeias e/ou em atividades que possam trazer valor acrescentado aos produtos típicos regionais.<sup>42</sup>

Não obstante as desvantagens económicas e sociais decorrentes da sua situação geográfica, a verdade é que, “as regiões ultraperiféricas têm um potencial e ativos únicos de que a UE no seu conjunto pode beneficiar. Estas regiões representam a presença europeia em zonas estratégicas do globo e dispõem de características excecionais que fazem delas excelentes

laboratórios para a investigação e a inovação nas áreas da biodiversidade, dos ecossistemas terrestres e marinhos, das energias renováveis, da farmacologia e das ciências espaciais”.<sup>43</sup>



Neste sentido, também, ISABEL MARIA FREITAS VALENTE<sup>44</sup> afirmou que “há um presente em que descobrimos ou (re)descobrimos um novo olhar, um novo paradigma, sobre estes territórios, já não como região-problema, mas como «trunfos da União Europeia no mundo»”.

No entanto, na opinião de JOSÉ NORONHA RODRIGUES, infelizmente, a estratégia açoriana para o desenvolvimento das Regiões Ultraperiféricas é a da eternização do pensamento periférico, como alavanca do desenvolvimento económico e social. Efetivamente, o Governo Regional dos Açores reitera sistematicamente no seio da União Europeia a condição geoperiférica ou de “*dupla ultraperiferia*”<sup>45</sup> e, por via disso, procura beneficiar de sucessivos apoios comunitários. Não tendo em consideração, se por via desta política ideológica, vicia a economia com um pensamento periférico e/ou porventura não cria, não desenvolve e/ou não mantém atividades económicas rentáveis, mas subsidiadas. Aliás, esta política ideológica de manutenção de pensamento periférico vicia a

economia açoriana alicerçando-a sucessivos fundos estruturais comunitários.<sup>46</sup>

Este autor, refere ainda que, verdadeiramente, o Governo Regional não tem interesse em utilizar/investir os apoios comunitários em projetos reprodutivos para a economia açoriana, de modo a estabelecer uma meta temporal para sair desta condição de região ultraperiférica. Aliás, por que razão, terá uma estratégia reprodutiva dos fundos comunitários, se pode manter este pensamento periférico? Por que razão, haverá de laborar com pensamento no futuro da Região Autónoma dos Açores, se somente precisa invocar o seu estatuto de Região Ultraperiférica para beneficiar de mais alguns milhões de fundos comunitários? Idênticos pensamentos periféricos têm algumas pessoas, beneficiárias do rendimento social de inserção. Ter uma estratégia laboral para quê, se basta invocar condições económicas débeis, para beneficiar do rendimento de inserção social.<sup>47</sup>

No entanto, e, como bem refere este autor, os apoios estatais e/ou comunitários são limitados. Por conseguinte, quando concedidos sem qualquer estratégia económica, político ou social, viciam o seu destinatário, aniquilam o seu pensamento, a sua motivação e/ou a energia de vencer, algemando-os a um pensamento periférico, em detrimento de um pensamento motivador, vencedor, centralizado no desenvolvimento das suas potencialidades. Evidentemente, que não se pode alterar a pequena superfície, nem o relevo das ilhas ou o clima difícil, pelo contrário, tal como é reiterado, deve-se aprender e viver com esta realidade e a valorizar estas condições geoclimáticas.<sup>48</sup>

Por conseguinte, é fundamental que a Região, os partidos políticos e a sociedade civil estabeleçam uma lista de prioridades para o investimento reprodutivo dos 1,4 mil milhões de euros do novo quadro comunitário de apoio. Porém, não se pode deixar de sublinhar o papel fundamental e entusiasmante das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, em especial nas pessoas dos seus Presidentes à época, Dr. João Bosco Mota Amaral e Dr. Alberto João Jardim na construção do conceito de Ultraperiferia na União Europeia. No entanto, somos da opinião que,

presentemente, temos de aniquilar progressivamente o pensamento periférico e, embrionariamente começar a desenvolver um estudo sério e multidisciplinar (Livro Verde) sobre as vantagens socioeconómicas da implementação jurídica do conceito de ultracentralidade euro-atlântica açoriana.<sup>49</sup>

### **3.3. A ULTRAPERIFERIA E A DUPLA ULTRAPERIFERIA**

A consagração legal do conceito de ultraperiferia foi extremamente vantajosa e benéfica para a R.A.A. Aliás, nos anos noventa, o Dr. João Bosco Mota Amaral teve o mérito de lançar nos corredores da União Europeia os alicerces do conceito de Regiões Ultraperiféricas, posteriormente, plasmado no artigo 299º do Tratado de Amesterdão. A inclusão desse conceito no Tratado foi e, continua a ser, fundamental para a coesão económica e social da R.A.A., na medida em que, esta é recetora de diversos fundos comunitários.<sup>50</sup>

A este propósito, convém, recordar que, a 9 de Dezembro de 2016, o Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações Externas dos Açores, defendeu na sessão de abertura da conferência intitulada "As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia" o seguinte: "[nós] temos fortes argumentos, temos fragilidades que são contínuas e temos uma convicção europeia que coloca os Açores no destino comum europeu, com esta convicção de podermos, junto de todos os nossos parceiros europeus, mostrar quem somos, como somos frágeis, como devemos ser tratados e como queremos ser defendidos"<sup>51</sup>.

Consideramos, ser um erro crasso esta tentativa sub-reptícia de tentar incluir no léxis jurídico comunitário, um novo conceito o, da “dupla ultraperiferia”. Este conceito foi proferido pelo Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações Externas, a 30 de março de 2017, no 4º Fórum das Regiões Ultraperiféricas sob o tema "Terras europeias no mundo: rumo a uma estratégia renovada." que decorreu em Bruxelas. Neste Fórum o Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações

Externas definiu as regiões ultraperiféricas como regiões" dispersas e com economias fragilizadas. [E, simultaneamente, defendeu que nos] Açores [existe] uma dupla ultraperiferia, por isso, temos de continuar a dizer à União Europeia para respeitar esta diferença e garantir instrumentos financeiros para as regiões ultraperiféricas com maior sensibilidade. (...) [e admitiu] que "seria muito interessante" que, no próximo programa de financiamento europeu, houvesse um reforço das taxas de cofinanciamento dos projetos europeus nas regiões ultraperiféricas."<sup>52</sup>

Tal como sustentou, JOSÉ NORONHA RODRIGUES, “ participaram neste Fórum as forças vivas da sociedade açoriana, nomeadamente, os representantes da Câmara do Comércio e Indústria, agricultura, pesca, sindicatos, entre outros, com o objetivo de garantir o cumprimento do artigo 349º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Ou seja, o artigo que define o conceito de regiões ultraperiféricas e, que fixa as medidas sobre as quais devem incidir o apoio, designadamente, sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da União.”<sup>53</sup>

Este autor, refere ainda que, este Fórum foi um instrumento a mais, em prol do *lobby* açoriano na UE.<sup>54</sup> Porém, reitera que os responsáveis políticos da R.A.A. não devem, constantemente, afirmar no mercado europeu que “ *regiões ultraperiféricas são regiões dispersas e com economias fragilizadas ... e, que os Açores [padecem] ainda da dupla ultraperiferia*”, com o único objetivo de angariar mais fundos comunitários.<sup>55</sup> Até porque, simultaneamente, estes responsáveis políticos atestam no mercado internacional, que a R.A.A. é apetecível ao investimento externo. Parece-nos um pouco contraditório!<sup>56</sup>

Aliás, como bem refere JOSÉ NORONHA RODRIGUES, não se deve manter um dúbio discurso político. “[senão vejamos]: 1) a nível europeu, os responsáveis políticos alegam que somos uma Região Autónoma com uma



economia fragilizada, fruto da dupla ultraperiferia, onde todo o apoio económico-financeiro é necessário para o nosso desenvolvimento; 2) a nível internacional, estes responsáveis afirmam que somos uma Região Autónoma com *superavit*, propícia ao investimento externo, dado que oferecemos as melhores condições (económicas, laborais, empresariais, sociais e outras), de modo que os estrangeiros invistam na RAA. 3) a nível interno (regional), estes mesmos responsáveis políticos sustentam, categoricamente, que somos uma Região Autónoma com um índice de desenvolvimento superior à média nacional e, em alguns sectores, superior à média europeia. Parece-nos um pouco contraditória esta dicotomia entre região com economia fragilizada e região com um *superavit*! Efetivamente, a ultraperiferia foi uma alavanca crucial para a coesão económica e social da R.A.A. Contudo, a dupla ultraperiferia é um erro crasso estratégico-político pois, não acautela os interesses da R.A.A. a longo prazo.”<sup>57</sup>

É com este tipo de discurso político dúbio que a R.A.A. utiliza o erário público em campanhas publicitárias a nível internacional, europeu e nacional, para catalisar mais e melhores investimentos, como se fossem uma região ultracentral e apetecível ao investimento. Em nossa opinião, num futuro próximo a R.A.A. deve preparar uma mudança de conceito jurídico-político e uma mudança de discurso político, de modo, a apresentar aos investidores estrangeiros um novo cartão-de-visita da Região Autónoma dos Açores alicerçado não no estatuto de ultraperiferia ou de dupla ultraperiferia, mas, num estatuto de ultracentralidade euro-atlântica açoriana. Aliás, conceito defendido, anteriormente, por JOSÉ NORONHA RODRIGUES, principalmente, pela proximidade com o continente americano, europeu e africano “[não] devemos esquecer, que os Açores se situam no meio de três continentes– europeu, americano e africano, com todas as vantagens daí resultantes, num mundo cada vez mais global e tecnológico. A histórica reconhecerá a ultraperiferia como um passo necessário e fundamental, para Ultracentralidade Euro-atlântica Açoriana.”<sup>58</sup> Saibamos tirar vantagens da nossa posição geográfica no contexto internacional.

Neste, entretanto, a R.A.A. deve saber aproveitar as oportunidades, reivindicar políticas e concessões e focalizar os fundos comunitários estruturais em sectores reprodutivos para a economia e sociedade açoriana, bem como saber rentabilizar os recursos financeiros com a saída do Reino Unido da União Europeia. Senão vejamos, o final do mês de março de 2017, foi profícuo em notícias comunitárias. Assim, no dia 29 de março Theresa May anunciou que acionou, formalmente, o artigo 50º do Tratado de Lisboa, que permitiu a saída do Reino Unido da União Europeia. Em nossa opinião, o Brexit não representa somente a perda de contribuições financeiras para o financiamento do orçamento da União Europeia mas, pelo contrário, simboliza também uma oportunidade para as regiões ultraperiféricas poderem afirmar-se no panorama político europeu, como regiões capazes catalisar as agências europeias, os institutos europeus e/ou os organismos europeus sedeados no Reino Unido (v.g., Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e de Trabalho (EUROFOUND), Agência Europeia de Medicamentos (EMA), Academia Europeia de Polícia (CEPOL)).<sup>59</sup> Se restringirmos, somente, a Agência Europeia de Medicamentos esta tem um orçamento anual de 322 milhões de euros e atrai 36 mil cientistas e, com a saída do Reino Unido da União Europeia, após vinte e quatro anos sedeadada em Londres mudou-se para Amesterdão. A R.A.A. deveria questionar-se a razão pela qual, um dos países mais ricos da União Europeia se candidatou para receber este organismo europeu?

Independentemente, da resposta todos deveríamos questionar e, em particular a R.A.A. se haverá verdadeiramente alguma agência ou organismo europeu disposto a sediar numa região duplamente periféricas? Somos, da opinião que não existe nenhum organismo disposto a tal feito. Aliás, esta possibilidade poderá existir num futuro próximo se a Região Autónoma dos Açores se afirmar em instâncias internacionais e europeia como uma região ultracentral europeia. Para o efeito, a inauguração em Bruxelas, a 31 de março de 2017, do Gabinete de Representação dos Açores pode ser uma alavanca para esta mudança de paradigma e de afirmação dos Açores como uma região ultracentral europeia. Aliás, este Gabinete tem como missão central reforçar a capacidade de intervenção dos Açores na

defesa dos seus interesses, através de uma maior proximidade com as principais instituições e organismos da União Europeia, bem como de outras entidades, como é o caso dos organismos inter-regionais, instituições públicas e privadas e demais representações de outras Regiões e Estados. Concretizou-se tal como afirmou JOSÉ NORONHA RODRIGUES, o *lobby* bicéfalo<sup>60</sup> entre Açores e Madeira resta-nos esperar pela separação do *Craniopagus parasiticus dos Açores*<sup>61</sup> para afirmação da Ultracentralidade Euro-Atlântica da Região Autónoma dos Açores.

#### **4. OS FUNDOS EUROPEUS E A R.A.A.**

Pode afirmar-se, sem qualquer margem para dúvidas, que o arquipélago dos Açores beneficiou a todos os níveis com o facto de ser considerado uma região ultraperiférica. Na verdade, era evidente o seu atraso, fruto da sua posição geográfica e condição insular, relativamente ao continente português, já de si bastante atrasado, em relação à Europa. Com a consagração de região ultraperiférica, estabelecida com o Tratado de Amsterdão, passou a beneficiar de uma série de apoios financeiros<sup>62</sup> que permitiram desenvolver a região a nível económico e, por conseguinte, melhorar a vida dos seus habitantes.

Os incentivos foram em especial na agricultura e pescas. Mas também se desenvolveram as suas infraestruturas, com a construção ou melhoramento de estradas, portos e aeroportos. Incentivou-se a educação e a formação. Melhoraram-se escolas e hospitais. O arquipélago acabou por se abrir ao turismo e, para isso foi determinante a abertura a companhias aéreas concorrentes da açoriana Sata. O arquipélago dos Açores é hoje um dos destinos turísticos mais procurados e desejados a nível europeu e até mundial.<sup>63</sup>

O Arquipélago evoluiu, mas conservou a sua essência. Melhorou a qualidade de vida dos seus cidadãos, mas preservou a sua biodiversidade. Nada disto seria possível, pelo menos na escala que foi, sem os quadros financeiros de apoio da UE. Hoje, os Açores alcançaram um

desenvolvimento mais consentâneo com o resto da União Europeia, porém não podemos deixar de realçar que resiste e persiste a ideia de subsídio dependência. Nada se faz sem pensar nos apoios. Em nossa opinião, este é o maior flagelo ou consequência negativa da consagração do arquipélago dos Açores como uma região ultraperiférica.

Infelizmente, uma vez mais, em nossa opinião, não se aproveitou os incentivos e fundos estruturais comunitários para crescer de forma sustentada, económica e socialmente, para criar postos de trabalho, para dinamizar a economia aproveitando a nossa condição geoestratégica única, pelo contrário, tornou-nos vítimas do facilitismo e dependentes dos subsídios. Aliás, a União Europeia passou a ser vista como resposta para todos os males, o pneu de socorro ou o canivete suíço - o multifacetado. Talvez, com intuito de combater essa ideia e prática instalada o último programa de apoio aos Açores, a vigorar de 2014 – 2020, promove o crescimento económico, mas também o crescimento de mentalidades.

Assim, a nova estratégia da UE para os Açores passa por *“incentivar as regiões ultraperiféricas a tirar partido das suas vantagens únicas, a estratégia ajudá-las-á a criar oportunidades para os seus habitantes, a promover a inovação em setores como a agricultura, a pesca ou o turismo e, em simultâneo, a aprofundar a cooperação com os países vizinhos. Para os Açores, a estratégia pode contribuir em especial para: Um setor da economia azul sólido, ao incentivar o desenvolvimento das energias renováveis marinhas, das pescas, das biotecnologias azuis e da pesca local; Um setor agroalimentar mais competitivo, com processos de produção modernizados; - Uma mobilidade e empregabilidade acrescidas, bem como novas competências dos jovens, ao contribuir financeiramente para que estudantes e voluntários viajem com o programa Erasmus + e o Corpo Europeu de Solidariedade; - A ajuda prestada aos investigadores e às suas atividades, ao facilitar a sua participação no programa de investigação Horizonte 2020; - Um apoio acrescido às ligações de transportes; - A tomada em consideração dos interesses da região a montante da*

*negociação dos acordos comerciais que envolvam produções locais específicas (como os produtos lácteos, a carne de bovino e o ananás.”<sup>64</sup>*

O financiamento da UE para os Açores entre 2014-2020, ascende a 1,45 mil milhões de euros e dirige-se ao apoio a empresas e criação de postos de trabalho, ao aumento de 15% do tráfego marítimo, à melhoria dos serviços de saúde, ao apoio a jovens agricultores e ao combate ao abandono escolar precoce.<sup>65</sup>

Adicionalmente, podem beneficiar: - De parte de 127 milhões de euros no âmbito do programa de cooperação europeia para as Canárias, Madeira e Açores; - De parte de 102 milhões de euros no âmbito do Fundo europeu Marítimo e das Pescas para os açores e a Madeira; - De parte de 106 milhões anuais previstos para os Açores e Madeira, no âmbito do POSEI (programa agrícola específico para as zonas ultraperiféricas).<sup>66</sup>

É, assim ainda, muito elevado o montante de apoio financeiro que chega aos Açores da parte da União Europeia o que, trazendo inegáveis vantagens ao crescimento económico e social da região, não deve, no entanto, ser considerado como a resposta sempre existente às suas dificuldades. O reconhecimento da sua existência com a consequente consagração legal das RUP's foi fundamental para a observância do princípio da coesão no desenvolvimento económico e social na Europa. Todavia, não deve ser um ponto de chegada, mas um ponto de partida. Os recursos não são inesgotáveis e autossuficiência e independência financeira devem ser primados de um povo.

## **5. A ULTRACENTRALIDADE EURO-ATLÂNTICA DA R.A.A**

Se é certo e inegável que a localização geográfica do arquipélago dos Açores acarretou-lhe anos de atraso no seu crescimento económico e no seu desenvolvimento social, relativamente, à Europa e, que o seu reconhecimento como uma RUP's lhe trouxe enormes vantagens, reduzindo consideravelmente a distância económica e social que separava-os do resto do Velho Continente, cabe-nos perguntar se a estratégia do crescimento

deverá continuar a passar pela Ultraperiferia ou se, porventura, não chegou a hora de tirar partido dessa mesma localização geográfica que tanto anteriormente nos prejudicou e, catapultar os Açores para a Ultracentralidade Euro-Atlântica Açoriana?

Como diz JOSÉ NORONHA RODRIGUES “[e]videntemente, que não podemos alterar a nossa pequena superfície, nem o relevo das nossas ilhas ou o clima difícil, pelo contrário, temos de aprender a viver com esta realidade e a valorizar estas condições geoclimáticas. Todavia, podemos reduzir a distância do afastamento e da insularidade, através de uma boa política de transportes e/ou reduzir a dependência económica, diversificando os sectores de actividades da Região, por exemplo, apostando no crescimento inteligente ou na programação informática, na aquacultura, na indústria da cosmética, no turismo marítimo e/ou científico, nas energias renováveis, nos centros de investigação internacionais, nas agências europeias e/ou actividades que possam trazer valor acrescentado aos produtos típicos regionais.”<sup>67</sup>

Mais diz, “[temos] progressivamente que aniquilar o pensamento periférico e, embrionariamente, começar a desenvolver um estudo sério e multidisciplinar sobre as vantagens socioeconómicas da implementação jurídica do conceito ultracentral da RAA”.<sup>68</sup> Em nosso entender, faz cada vez mais sentido, usar de forma diferente os fundos comunitários, ou seja, em vez de cultivar a política de dependência em relação à Europa, canalizar os apoios recebidos em virtude da ultraperiferia para projetos reprodutivos para a economia açoriana. Entendemos, pois, que os Açores têm todo um potencial para crescer económica e socialmente e tornarem-se numa Região atrativa para investimentos internacionais. Importa mudar de paradigma e, começar a sublinhar na UE e a nível internacional e comunitário a importância e o valor geoestratégico dos Açores.

Neste mundo globalizado e, cada vez mais competitivo, as economias frágeis como a açoriana, sucumbem-se ou são estranguladas pelas economias mais fortes, mais desenvolvidas e/ou mais industrializadas. Por conseguinte, e, como já reiteramos é necessário que a R.A.A. mude de

paradigma e, gradualmente, sublinhe nas instâncias internacionais e europeias a importância da posição geoestratégica transcontinental ou da ultracentralidade euro-atlântica açoriana (o mar dos Açores 953.633km<sup>2</sup> aproxima UE ao continente americano), enquanto continua a “pedinchar ou reclamar” como regiões ultraperiféricas da União Europeia.

Neste âmbito, como sustentou JOSÉ NORONHA RODRIGUES a ultracentralidade euro-atlântica açoriana, deve ser evidenciada como uma mais-valia para a União Europeia, para o continente americano e, porque não, para a toda comunidade internacional. Assim, como poderá a Região Autónoma dos Açores (R.A.A) proceder para catapultar internacionalmente e, no seio da União Europeia a ultracentralidade euro-atlântica açoriana?<sup>69</sup>

Em primeiro lugar, como refere este autor, a R.A.A. e seus representantes europeus, têm de inovar o discurso político a nível da “diplomacia” açoriana. Não podem continuar apenas a reclamar subsídios e benesses por serem uma região ultraperiférica da União Europeia. Não podem continuar a apostar somente no setor primário (e.g., agropecuária e pescas), aliás, setor muito vulnerável às condições climáticas e, menosprezar por completo, o setor secundário (e.g., indústria) ou o setor terciário (e.g., serviços e turismo). Na verdade, estes dois últimos setores de atividade económica são bons indicadores do grau de desenvolvimento dos países/regiões.<sup>70</sup>

Em segundo lugar, sustenta o mesmo autor, que a R.A.A. deve saber aproveitar a ultracentralidade euro-atlântica açoriana para reclamar, por exemplo, manutenção da base militar americana na freguesia das Lajes, na ilha Terceira ou a localização na R.A.A. de outros organismos internacionais ou agências europeias como, por exemplo, a estação da Agência Espacial Europeia (ESA) em Santa Maria. No entanto, alerta que a R.A.A. pode e deve continuar a reclamar mais organismos internacionais e agências europeias.<sup>71</sup>

Neste contexto, reitera ainda este autor, que a R.A.A. deveria ter reclamado e desenvolvido esforços no sentido de sediar na R.A.A. a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional das Fronteiras

Externas dos Estados-Membros da UE (FRONTEX)<sup>72</sup>, até porque, o ilhéu de Monchique em frente à freguesia da Fajã Grande– ilha das Flores, é a fronteira mais ocidental da Europa. E, por outro lado, refere que, na UE, o controlo e a vigilância das fronteiras externas é da responsabilidade dos Estados-Membros. Cabe à Agência facilitar a aplicação de medidas comunitárias existentes ou futuras relativas à gestão das fronteiras externas, assegurando a coordenação das ações dos Estados-membros destinadas a aplicar essas medidas.<sup>73</sup>

Convém, sublinhar ainda como sustenta o mesmo autor, esta Agência FRONTEX tinha para o ano 2013, um orçamento de 85 milhões de euros e, atualmente tem um orçamento de 250 milhões de euros<sup>74</sup> e 315 efetivos e, com a incumbência que lhe é adstrita poderá perfeitamente contribuir para dinamizar a tão frágil economia açoriana. Infelizmente, como sustentou fomos preteridos face à cidade de Varsóvia – Polónia, dado que, esta encontra-se aí sedeadada.<sup>75</sup>

Por último, o mesmo autor refere que em 2014, o Comissário Europeu de Agricultura, Dacian Ciolas, noticiou a criação de um Observatório Europeu para o Mercado do Leite, pelo que, era fundamental que a R.A.A. tivesse tido a capacidade política negocial para sediar no arquipélago este Observatório. Principalmente, porque o sector de atividade preponderante na R.A.A. é, ainda, o sector primário. Por outro lado, o objetivo deste Observatório é o de proporcionar ao sector leiteiro da União, uma maior transparência e monitorização do sector através da divulgação de dados do mercado do leite e produtos lácteos e análises de curto prazo em tempo útil, informações mais que uteis para o maior sector de atividade da R.A.A.<sup>76</sup>

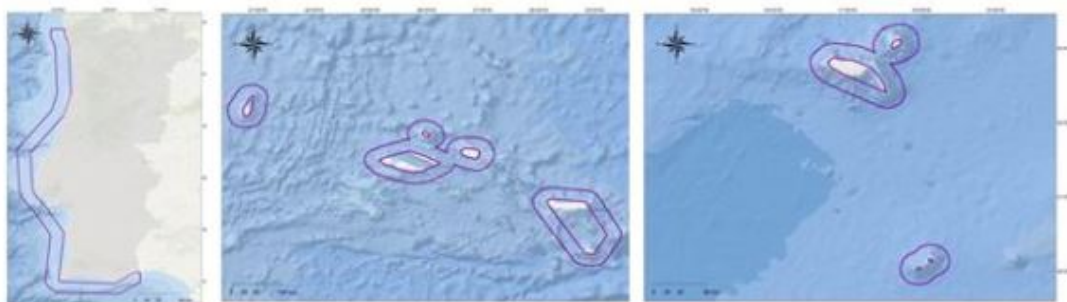
No entanto, em nossa opinião, “o melhor” dos Açores é o mar, que não deve ser encarado como obstáculo ao desenvolvimento, mas antes como *mar de oportunidades*. Na verdade, os Açores gozam de acesso privilegiado aos recursos marinhos e, não é só da pesca que se trata. E nessa matéria foi determinante a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar<sup>77</sup>.



## 6. A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITO DO MAR

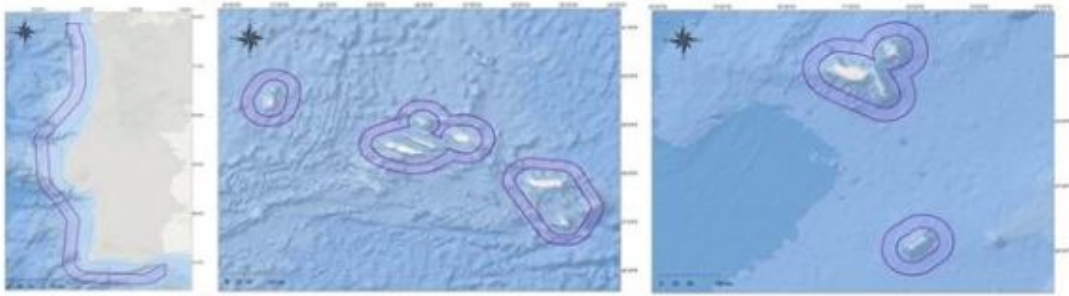
Esta Convenção foi uma enorme conquista para os territórios insulares ao estabelecer princípios fundamentais que vieram aumentar o valor potencial das ilhas. Ao abrigo da Convenção, as ilhas (aqui enquadra-se naturalmente o arquipélago dos Açores) gozam das mesmas prerrogativas dos estados continentais sem, no entanto, serem estados soberanos. O art.º 3.º da Convenção define o mar territorial como sendo as primeiras doze milhas de mar a partir da linha de costa. Nesta extensão os Estados gozam de direitos soberanos que apenas cedem perante o direito de passagem inofensiva, em observância do princípio do *mare liberum*.

Isto faz com que, em termos nacionais, o mar territorial português tenha a área total de cerca de 50.957 Km<sup>2</sup>, subdividida em três parcelas: a parcela do continente com 16.460 Km<sup>2</sup>, a parcela dos Açores com 23.663 Km<sup>2</sup> e a parcela da Madeira com 10.834 Km<sup>2</sup>, de acordo com a Direcção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, conforme fotografia *infra*.<sup>78</sup>



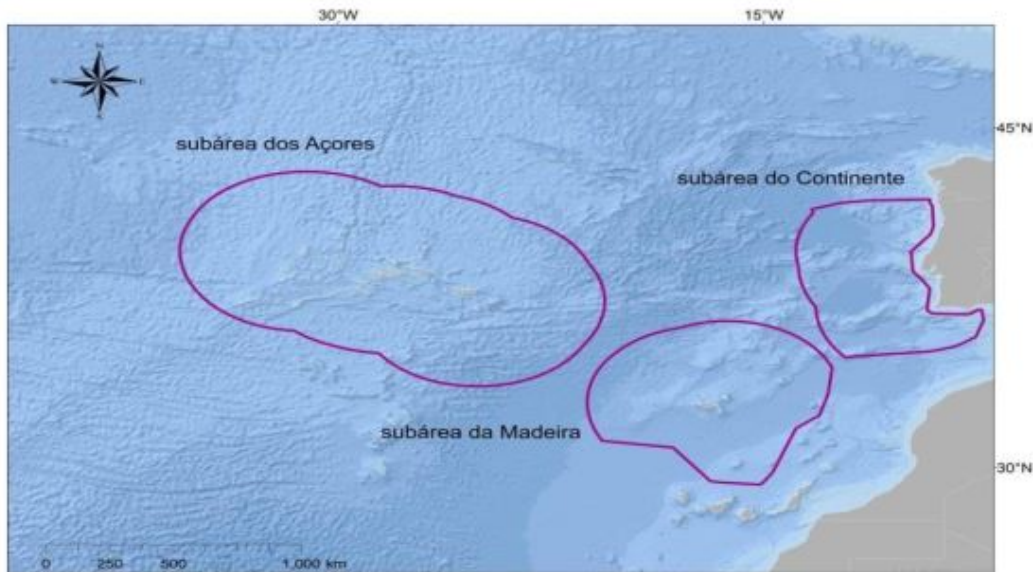
Para efeitos de fiscalização, por forma a evitar e reprimir infrações às suas leis e regulamentos em matéria sanitária, aduaneira, de imigração ou outras, pode ser estabelecida, nas doze milhas seguintes ao mar territorial a chamada zona contígua, em conformidade com o art.º 33º da Convenção. O

que em termos nacionais corresponde à seguinte configuração, de acordo com a mesma fonte.<sup>79</sup>



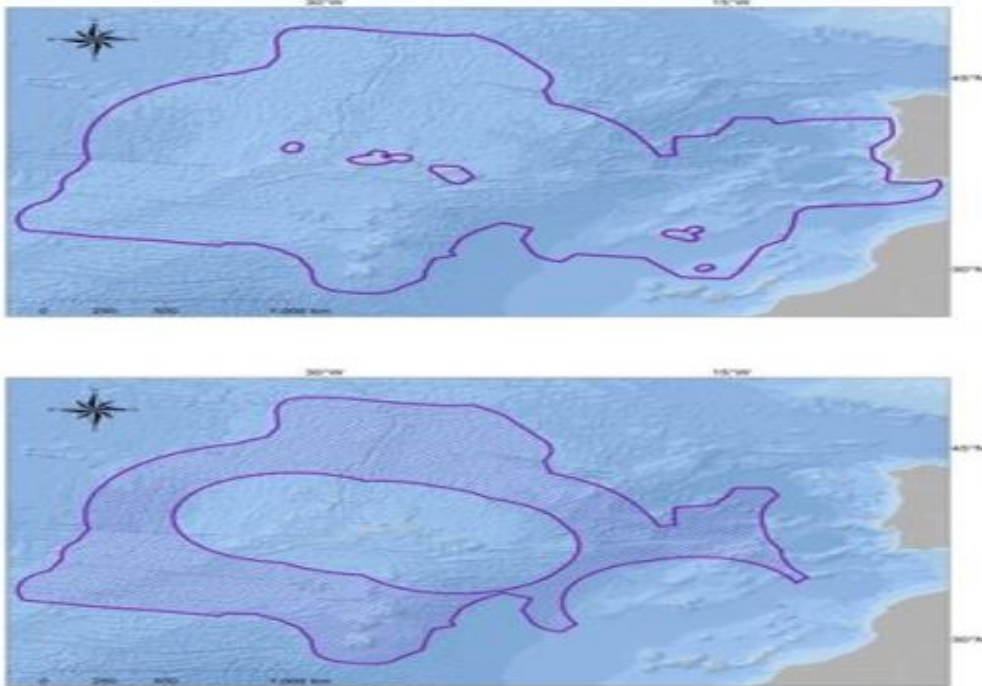
Para lá do mar territorial e numa extensão de duzentas milhas a contar da linha da costa estabelece-se, de acordo com o art.º 55º e 57º da Convenção, a zona económica exclusiva onde se exercem direitos soberanos de exploração e conservação de recursos naturais vivos e não-vivos, no mar, no leito do mar e no respetivo subsolo, bem como o direito à produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos e ainda o direito de jurisdição relativamente à pesquisa científica e proteção do meio marítimo, bem como à instalação e ao uso de ilhas artificiais.

Assim, a Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Portugal compreende 3 subáreas: **subárea do continente, com 287 521 Km**, a **subárea dos Açores com 930 687 Km<sup>2</sup>** e **subárea da Madeira, com 442 248 Km<sup>2</sup>**.<sup>80</sup>



O art.º 76º da Convenção estabelece ainda a plataforma continental dos Estados costeiros, a qual compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas para lá do mar territorial até ao bordo da margem continental ou até uma extensão de duzentas milhas a partir da linha de base de onde se mede o mar territorial, caso o bordo não atinja essa extensão. No entanto, como bem refere JOÃO BOSCO MOTA AMARAL “[a] fim de compensar as ilhas pela ausência de plataforma continental, é-lhes autorizado exercer direitos, nos termos descritos para a zona económica exclusiva, no solo e subsolo das cordilheiras oceânicas onde se encontrem implantadas, até ao limite de 350 milhas, prévio o juízo da Comissão de Limites da Plataforma Continental, prevista na Convenção.”<sup>81</sup>

Nestes termos, a plataforma continental portuguesa apresenta-se da seguinte forma.<sup>82</sup>



Verifica-se assim, de acordo com a Convenção das Nações Unidas Sobre o direito do Mar, no que aos Açores importa, que o seu mar territorial, a sua zona contígua e a sua zona económica exclusiva são as mesmas, em termos de área, que as de qualquer Estado costeiro e, pelo facto de não possuírem plataforma continental, podem explorar nos mesmos termos e direitos da zona económica exclusiva, o solo e o subsolo das cordilheiras oceânicas onde se encontram implantados, até ao limite de 350 milhas.

É sem dúvida uma grande mais valia para os Açores, pois é sobejamente conhecido o grande potencial do mar, em termos económicos, políticos, militares e estratégicos, mormente na situação geográfica dos Açores, em pleno Atlântico Norte a “meio” de três continentes. São, pois, infindáveis as vantagens que podem advir para os Açores com a sua exploração, não só nas pescas, mas também a nível científico e tecnológico, como seja a indústria da cosmética ou das energias renováveis, entre outras.

Nesta matéria, é fundamental o contributo do poder político para atrair à região novas empresas, investimentos e capital humano que dinamizem esse

desejado e sustentado crescimento, até agora, só potencial.

## **7. O TRATADO DE LISBOA**

Numa altura em que se comemora o 11º aniversário da entrada em vigor do Tratado de Lisboa,<sup>83</sup> não podemos deixar de lhe fazer uma breve referência pela sua importância para as RUP's. Na verdade, um dos primados deste tratado é a Coesão Económica, Social e Territorial, que onze anos depois continua a ser pertinente. Foi neste sentido que o Tratado de Lisboa (art.º 174º) instou a UE e os Estados-Membros a procurarem reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.

Propõe-se alcançar essa coesão através da criação de vários fundos, todos com importância para os Açores. São eles: - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola; - Fundo Social Europeu; - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; Fundo de Coesão. Ciente da diversidade territorial da UE, o Tratado procura que todos os cidadãos, independentemente da zona onde vivam, tenham igual oportunidade a nível de emprego, serviços públicos e habitação e para isso é fundamental que todos consigam tirar o máximo partido das características próprias das zonas onde vivem.

É neste sentido, que a proclamada Coesão Territorial visa promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável em consonância com o território em que se vive, dando particular atenção às zonas mais desfavorecidas, onde se incluem as RUP's. Preconiza-se para isso, uma abordagem integrada a todos os níveis, desde o local ao europeu. É cada vez mais necessário coordenar políticas e envolver todas as autoridades e os próprios cidadãos.

Aliás, “[a] Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, reiterou a importância da coesão na sua carta à nova comissária responsável pela Política de Coesão e Reformas, Elisa Ferreira: A sua tarefa nos próximos cinco anos é assegurar que a Europa investe e apoia as regiões e

as pessoas mais afetadas pela transição digital e pela transição climática, sem deixar ninguém para trás”.<sup>84</sup> Por conseguinte, é fundamental que nos próximos anos os políticos maximizem ao máximo os fundos comunitários para alcançar a tão almejada coesão económica, social e territorial, por forma a, no futuro possamos almejar ser uma região ultracentral euro-atlântica da Europa.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É positivo para os Açores e, deveras essencial, atendendo às suas características de região ultraperiférica, poder contar com apoios financeiros externos mas, talvez esteja a chegar o tempo de se agarrar a outras características particulares e, porventura únicas, para poder crescer por si, de forma sustentada por forma a conquistar o estatuto de região ultracentral euro-atlântica e beneficiar do impacto que isso lhe proporcionaria.

Em nossa opinião, avizinha-se um futuro de desafios e incertezas para a ultraperiferia, potenciado pela globalização e as alterações climáticas pelo que importa cada vez mais estar um passo à frente e preparar e apostar num novo conceito que possa ser mais adequado e promissor numa nova era. Talvez, pareça um pouco ambicioso demais, mas a situação geográfica dos Açores que nos fez alcançar e beneficiar das vantagens da Ultraperiferia pode muito bem ser a característica que nos conduza a um outro conceito, com vantagens renovadas que é, o conceito da Ultracentralidade.<sup>85</sup>

Não nos devemos esquecer que os Açores se situam no meio de três Continentes – europeu, americano e africano – com todas as vantagens que isso propicia num mundo cada mais global e tecnológico. Mas na busca desse crescimento social e económico, não deverá ser nunca descurada a preservação ecológica e da biodiversidade da região. Aliás, nenhum crescimento poderá justificar em tempo algum, o desaparecimento desse paraíso ambiental. Em suma, o legado europeu que o atual Governo Regional e o próximo Governo Regional deverão deixar para gerações

vindouras nos corredores da União Europeia, é sem sombra de dúvida, os alicerces do conceito dos Açores, como região ultracentral euro-atlântica da Europa.<sup>86</sup>

## 9. BIBLIOGRAFIA E WEBGRAFIA

- 1) AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco, CASTRO, Pedro Faria.: “*As Ultraperiferias na europa do futuro*”, Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 2004.
- 2) AMARAL, João Bosco Mota.: *O Desafio Insular*, Ponta Delgada, Signo, 1989.
- 3) ANDRADE, Luís.: “*Uma perspectiva atlântica das relações entre a Europa e os Estados Unidos da América*” in RIBEIRO, Maria Manuela Tavares.: *Imaginar a Europa*, Coimbra, Almedina, 2010.
- 4) ANDRADE, Luís: “*Os Açores no século XX, um contributo para a sua História Militar*”, in *Arquipélago – História*, 2ª Série, III, 1999.
- 5) BROCHURA da Comissão Europeia – *As Regiões Ultraperiféricas – Terras Europeias no Mundo* in [https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/noticias/rup\\_partner\\_azores\\_pt.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/noticias/rup_partner_azores_pt.pdf), consultado a 13/04/2020.
- 6) COMISSÃO EUROPEIA – *Desenvolvimento Regional e Urbano da UE – Política Regional - A Política Regional e as regiões ultraperiféricas*, in [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/themes/outermost-regions/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/themes/outermost-regions/), consultado a 13/04/2020.
- 7) CONFERÊNCIA dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP) da União Europeia, in <http://www.cp-omr.eu/pt/>, consultado a 13/04/2020.
- 8) DIREÇÃO-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos – *Zonas Marítimas sob a Soberania e ou Jurisdição Portuguesa*, in <https://www.dgrm.mm.gov.pt/am-ec-zonas-maritimassob-jurisdicao-ou-soberania-nacional>, consultado a 13/04/2020.
- 9) DIREÇÃO-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos – *Zonas Marítimas sob a Soberania e ou Jurisdição Portuguesa*, in

<https://www.dgrm.mm.gov.pt/am-ec-zonas-maritimassob-jurisdicao-ou-soberania-nacional>, consultado a 13/04/2020.

10) FERREIRA, José Medeiros.: “*Reflexões sobre a importância estratégica das ilhas Atlânticas: a sua permanência e evolução histórica*”, in Nação e Defesa, Lisboa, 1979.

11) FONSECA, Henrique Cordeiro.: *Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia*, dissertação de Mestrado Internacionais: O Espaço Euro-Atlântico, Ponta Delgada, 2018.

12) HAHN, Johannes.: “*Prefácio - As Regiões Ultraperiféricas Regiões da Europa, de Trunfos e de Oportunidades*”, Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.

13) JORNAL Oficial da União Europeia, C 202/193 de 7/6/2016.

14) MENESES, Avelino de Freitas de.: “*Os Açores e os Impérios século XV a XX*”, in Arquipélago – História, 2ª Série, XIII, 2009, pp.205-218.

15) MILK Market Observatory, vide, in [https://ec.europa.eu/info/food-farmingfisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories/milk\\_pt](https://ec.europa.eu/info/food-farmingfisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories/milk_pt), consultado a 13/04/2020.

16) REGULAMENTO do PROCONVERGENCIA (Novembro de 2007) Estabelece as condições de acesso e as regras gerais de atribuição de cofinanciamento comunitário do Programa Operacional dos Açores para a Convergência - PROCONVERGENCIA, para o período de programação 2007-2013, in <http://www.proconvergenca.azores.gov.pt/Doc/REG/Regionais%2010%202010/RegulamentoPROCONVERGENCIA.pdf>, consultado a 12/04/2020.

17) REZENDES, Sérgio Alberto Fontes.: *A Grande Guerra nos Açores – Memória Histórica e Património Militar*, dissertação de Mestrado em Património, Museologia e Desenvolvimento, Universidade dos Açores, 2008.

18) RILEY, Carlos Guilherme.: “*Os Açores e os Estados Unidos da América no “Longo Século XIX”*”, in Nação e Defesa, nº 141, 2015.



- 19) RODRIGUES, José Noronha.: “A *ultracentralidade Euro-Atlântica Açoriana*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 19/11/2013 in <https://www.acorianooriental.pt/artigo/a-ultracentralidade-euro-atlanticaacoriana>, consultado a 13/04/2020.
- 20) RODRIGUES, José Noronha.: “*“Rentrée” Política*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 1/9/2016, p. 12, in <https://www.acorianooriental.pt/artigo/rentree-politica>, consultado a 11/10/2020.
- 21) RODRIGUES, José Noronha.: “G2A”, *Jornal Açoriano Oriental*, 8/4/2017.
- 22) RODRIGUES, José Noronha.: “*Geoestratégia para as RUP`s*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 22/4/2014, in <https://www.acorianooriental.pt/artigo/geoestrategia-para-as-rup-s>, consultado a 11/10/2020.
- 23) RODRIGUES, José Noronha.: “*Lobby Bicéfalo na União Europeia*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 7/2/2016.
- 24) RODRIGUES, José Noronha.: “*Lobbying da marca “Açores*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 25/2/2014.
- 25) RODRIGUES, José Noronha.: “*Mérito do Passado – Ultracentralidade visão do futuro*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 20/7/2020.
- 26) SERVIÇO Regional de Estatística dos Açores - Demografia 2018, in [www.srea.azores.gov.pt](http://www.srea.azores.gov.pt), consultado a 20/01/2020.
- 27) SOARES, Paulo Henrique Moniz Franco de Torres.: *A Importância Estratégica da Posição do Arquipélago dos Açores no âmbito das Relações Transatlânticas*, Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada, Academia Militar, Lisboa, 2012.
- 28) TRATADO de Lisboa versão consolidada, in [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf), consultado 13/04/2020.
- 29) VALENTE, Isabel Maria Freitas, HERNÁNDEZ, Aurelio Velázquez.: *Portugal, Espanha e o Atlântico - I*, Editora da Universidade de Campina Grande, imprensa da Universidade de Coimbra, 2019.

30) VALENTE, Maria Isabel Freitas.: “*Conceito de Ultraperiferia – Génese e Evolução*” in *Cadernos do CEIS20*, nº 19, 2011.

-

\* Cátedra do Centro de Política para a Convenção dos Direitos das Crianças das Nações Unidas, investigador do CEEAplA, CEIS20, IUS GENTIUM COIMBRIGAE e membro colaborador do CEDIS, IDILP, CINETS, CEDUE, IDCLB, Professor Auxiliar na Universidade dos Açores, email: jose.n.rodrigues@uac.pt ;

\* Mestranda em Relações Internacionais, Licenciada pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Advogada, email: sandrapintocaldeiras-10458p@adv.oa.pt.

\* Doutoranda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Assistente Convidada na Universidade dos Açores, Mestre em Ciências Sociais, Licenciada em Sociologia e em Direito, Advogada, email: doracabete-52066a@adv.oa.pt.

<sup>12</sup> Cfr. AMARAL, João Bosco Mota.: *O Desafio Insular*, Ponta Delgada, Signo, 1989.

<sup>13</sup> Vide RODRIGUES, José Noronha.: “*Ultraperiferia/a ultracentralidade*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 31/12/2013, p. 11, in <https://www.acorianooriental.pt/artigo/a-ultraperiferia-a-ultracentralidade>, consultado a 13/04/2020.

<sup>14</sup> Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia n.º 7/99, ratificado pelo Decreto do Presidente da República 65/99 e publicado do Diário da República, I-A, n.º 42, de 19/02/1999.

<sup>15</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “*Ultraperiferia/a ultracentralidade*”, *Jornal cit.*.

<sup>16</sup> Para melhor desenvolvimento, vide, RODRIGUES, José Noronha.: “*Geoestratégia para as RUP`s*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 22/4/2014, p. 13, in <https://www.acorianooriental.pt/artigo/geoestrategia-paraas-rup-s>, consultado a 11/10/2020.

<sup>17</sup> Cfr. HAHN, Johannes.: “*Prefácio - As Regiões Ultraperiféricas Regiões da Europa, de Trunfos e de Oportunidades*”, Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2012, pp. 3.

<sup>18</sup> Para melhor desenvolvimento sobre esta temática, vide, RODRIGUES, José Noronha.: “*Ultraperiferia/a ultracentralidade*”, *Jornal cit.*; *Oriental*, 1/9/2016, p. 12, RODRIGUES, José Noronha.: “*“Rentrée” Política*”, *Jornal Açoriano* in <https://www.acorianooriental.pt/artigo/rentree-politica>, consultado a 11/10/2020 e RODRIGUES, José Noronha.: “*A ultracentralidade Euro-Atlântica Açoriana*”, *Jornal Açoriano Oriental*, 19/11/2013 in <https://www.acorianooriental.pt/artigo/a-ultracentralidade-euroatlantica-acoriana>, consultado a 13/04/2020. E, ainda vide, FONSECA, Henrique Cordeiro.: *Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia*, dissertação de Mestrado Internacionais: O Espaço Euro-Atlântico, Ponta Delgada, 2018.

<sup>19</sup> Cfr. A Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP) da União Europeia, in <http://www.cp-omr.eu/pt/>, consultado a 13/04/2020.

<sup>20</sup> Para melhor desenvolvimento *vide*, Regulamento do PROCONVERGENCIA (Novembro de 2007) Estabelece as condições de acesso e as regras gerais de atribuição de co-financiamento comunitário do Programa Operacional dos Açores para a Convergência - PROCONVERGENCIA, para o período de programação 2007-2013, in <http://www.proconvergenca.azores.gov.pt/Doc/REG/Regionais%2010%202010/RegulamentoPROC ON VERGENCIA.pdf>, consultado a 12/04/2020.

<sup>21</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “*Ultraperiferia/a ultracentralidade*”, Jornal cit..

<sup>22</sup> Cfr. Segundo o Serviço Regional de Estatística dos Açores - Demografia 2018, in [www.srea.azores.gov.pt](http://www.srea.azores.gov.pt), consultado a 20/01/2020 “[e]stima-se que residiam na Região Autónoma dos Açores, 242 846 indivíduos, em 31 de Dezembro de 2018, sendo 118 125 homens e 124 721 mulheres”.

<sup>23</sup> Cfr. AMARAL, João Bosco Mota.: *O Desafio Insular*, ob.cit., pp.49-50.

<sup>24</sup> Cfr. Artºs 225 a 234 da Constituição da República Portuguesa.

<sup>25</sup> Cfr. Cfr. AMARAL, João Bosco Mota.: *O Desafio Insular*, ob.cit., p.51.

<sup>26</sup> *Idem.*, p.51.

<sup>27</sup> Para melhor desenvolvimento, *vide*, SOARES, Paulo Henrique Moniz Franco de Torres.: *A Importância Estratégica da Posição do Arquipélago dos Açores no âmbito das Relações Transatlânticas*, Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada, Academia Militar, Lisboa, 2012.

<sup>28</sup> Para melhor desenvolvimento, *vide*, MENESES, Avelino de Freitas de.: “*Os Açores e os Impérios século XV a XX*”, in *Arquipélago – História*, 2ª Série, XIII, 2009, pp.205-218.

<sup>29</sup> Para melhor desenvolvimento, *vide*, REZENDES, Sérgio Alberto Fontes.: *A Grande Guerra nos Açores – Memória Histórica e Património Militar*, dissertação de Mestrado em Património, Museologia e Desenvolvimento, Universidade dos Açores, 2008.

<sup>30</sup> Para melhor desenvolvimento, *vide*, ANDRADE, Luís: “*Os Açores no século XX, um contributo para a sua História Militar*”, in *Arquipélago – História*, 2ª Série, III, 1999, PP. 447-456 e, FERREIRA, José Medeiros.: “*Reflexões sobre a importância estratégicas das ilhas Atlânticas: a sua permanência e evolução histórica*”, in *Nação e Defesa*, Lisboa, 1979, pp. 134-144.

<sup>31</sup> Para melhor desenvolvimento, *vide*, RILEY, Carlos Guilherme.: “*Os Açores e os Estados Unidos da América no “Longo Século XIX”*”, in *Nação e Defesa*, 2015, nº 141, pp. 107-126.

<sup>32</sup> Para melhor desenvolvimento, *vide*, ANDRADE, Luís.: “*Uma perspectiva atlântica das relações entre a Europa e os Estados Unidos da América*” in RIBEIRO, Maria Manuela Tavares.: *Imaginar a*

Europa, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 101-102.

<sup>33</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “*Ultraperiferia/a ultracentralidade*”, Jornal cit..

<sup>34</sup> Cfr. AMARAL, João Bosco Mota.: *O Desafio Insular, ob.cit.*, p.27.

<sup>35</sup> Para o melhor desenvolvimento, *vide*, VALENTE, Maria Isabel Freitas.: “*Conceito de Ultraperiferia – Génese e Evolução*” in Cadernos do CEIS20, nº 19, 2011.

<sup>36</sup> Cfr. AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco, CASTRO, Pedro Faria.: “*As Ultraperiferias na europa do futuro*”, Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 2004.

<sup>37</sup> Jornal Oficial da União Europeia, C 202/193 de 7/6/2016.

<sup>38</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “*Geoestratégia para as RUP’s,*”, Jornal cit..

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Cfr. HAHN, Johannes.: “*Prefácio - As Regiões Ultraperiféricas Regiões da Europa, de Trunfos e de Oportunidades*”, Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2012, p.3.

<sup>41</sup> *Vide* RODRIGUES, José Noronha.: “*Geoestratégia para as RUP’s*”, Jornal cit..

<sup>42</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “*A ultracentralidade Euro-Atlântica Açoriana*”, Jornal cit., e RODRIGUES, José Noronha.: “*Pensamento Periférico*”, Jornal Açoriano Oriental, 15/03/2015, p.15.

<sup>43</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA – Desenvolvimento Regional e Urbano da UE – Política Regional A Política Regional e as regiões ultraperiféricas, in [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/themes/outermost-regions/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/themes/outermost-regions/), consultado a 13/04/2020.

<sup>44</sup> Cfr. VALENTE, Isabel Maria Freitas, HERNÁNDEZ, Aurelio Velázquez.: *Portugal, Espanha e o Atlântico - I*, Editora da Universidade de Campina Grande, imprensa da Universidade de Coimbra, 2019.

<sup>45</sup> Termo utilizado pelo atual Secretario Regional de Assuntos Europeus, Dr. Rui Bettencourt, a 30 de março de 2017, no 4º Fórum das Regiões Ultraperiféricas sob o tema “Terras europeias no mundo: rumo a uma estratégia renovada.” que decorreu em Bruxelas. Para melhor desenvolvimento sobre a “dupla periferia”, *vide*, RODRIGUES, José Noronha.: “*Dupla ultraperiferia*”, Jornal Açoriano Oriental, 1/4/2017, p.17.

<sup>46</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “*Pensamento Periférico*”, Jornal cit..

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “G2A”, Jornal Açoriano Oriental, 8/4/2017, p. 13 e, RODRIGUES, José Noronha.: “A ultracentralidade euro-atlântica açoriana”, Jornal cit..

<sup>50</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “Mérito do Passado – Ultracentralidade visão do futuro”, Jornal Açoriano Oriental, 20/7/2020, p. 14.

<sup>51</sup> No entanto, o Governo Regional dos Açores e, em particular, o Secretário Regional Adjunto da Presidência para as Relações Externas, gradualmente, vai admitindo novas centralidade para os Açores, para além da, defesa intransigente do Estatuto de Ultraperiferia, in <http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/pgragacs/noticias/Rui+Bettencourt+defende+novas+centralidades+para+os+A%C3%A7ores.htm>, consultado 13/04/2020.

<sup>52</sup> Cfr. Jornal Açoriano Oriental online 12/7/2018, o Dr. Rui Bettencourt refere “[nós] temos especificidades como ilhas afirmou o Secretário Regional, salientando o facto de os Açores terem “uma dupla ultraperiferia”, porque têm uma grande distância ao continente europeu, mas também estão distantes entre si e, por isso, defendeu a necessidade de “ uma política de transportes com um financiamento próprio pela Comissão Europeia”, in <https://www.acorianooriental.pt/noticia/rui-bettencourt-defende-inclusao-dasregioes-ultraperifericas-nas-autoestradas-do-mar-290137>, consultado a 13/04/2020.

<sup>53</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “A dupla ultraperiferia” Jornal cit..

<sup>54</sup> Para melhor desenvolvimento sobre esta temática, vide, RODRIGUES, José Noronha.: “Lobby Bicéfalo na União Europeia”, Jornal Açoriano Oriental, 7/2/2016, p. 18 e RODRIGUES, José Noronha.: “Lobbying da marca “Açores”, Jornal Açoriano Oriental, 25/2/2014, p.13.

<sup>55</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “A dupla ultraperiferia” Jornal cit..

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “G2A”, Jornal cit.,

<sup>58</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “Mérito do Passado – Ultracentralidade visão do futuro”, Jornal cit..

<sup>59</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “A dupla ultraperiferia”, Jornal cit..

<sup>60</sup> Para o melhor desenvolvimento, vide, RODRIGUES, José Noronha.: “Lobby Bicéfalo na União Europeia”, Jornal cit..

<sup>61</sup> Para o melhor desenvolvimento, vide, RODRIGUES, José Noronha.: “A dupla ultraperiferia”, Jornal cit..

<sup>62</sup> Para melhor desenvolvimento, vide, RODRIGUES, José Noronha.: “Fundos Europeus”, Jornal Açoriano Oriental, 23/09/2014, p. 13.

<sup>63</sup> Alguns prémios que a R.A.A. já recebeu: 1) Os Açores são o primeiro arquipélago no Mundo a alcançar certificação internacional de destino sustentável, por uma entidade acreditada pelo Concelho

Global de Turismo; 2) A carta arqueológica subaquática dos Açores foi considerada pela UNESCO como um dos cinco exemplos que representam as melhores práticas para a proteção do património cultural subaquático, a par de projetos em Espanha, França, México e Eslovénia; 3) Os Açores estão pelo quinto ano no top 100 de destinos mais sustentáveis do mundo; 4) Açores eleitos entre os 10 destinos líderes mais sustentáveis do mundo e o melhor destino do atlântico; 5) Os Açores têm as paisagens mais bonitas da Europa segundo a European Best Destination; 6) Os Açores são um dos destinos mais bonitos para observação de cetáceos na Europa pela European Best Destination; 7) Açores no Top 10 Regiões a visitar em 2017, pela Revista Lonely Planet; 8) Os Açores estão pelo terceiro ano no Top 100 de destinos mais sustentáveis do mundo; 9) Açores considerados o local mais belo do mundo pela Revista National Geographic Traveler (Para melhor desenvolvimento sobre os prémios recebidos pela R.A.A. vide, <https://www.visitazores.com/pt/awards?page=1>, consultado a 13/04/2020)

<sup>64</sup> Cfr. A brochura da Comissão Europeia – As Regiões Ultraperiféricas – Terras Europeias no Mundo in [https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/noticias/rup\\_partner\\_azores\\_pt.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/noticias/rup_partner_azores_pt.pdf), consultado a 13/04/2020.

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Ibidem*

<sup>67</sup> Vide RODRIGUES, José Noronha.: “*Pensamento Periférico*”, Jornal cit..

<sup>68</sup> *Ibidem*

<sup>69</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “A ultracentralidade euro-atlântica açoriana”, Jornal cit.,

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> Esta Agência foi substituída pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), criada pelo Regulamento (UE) 2016/1624, de 14 de setembro de 2016 (JO L 251 de 16.9.2016, p.1), com sede em Varsóvia, Polónia.

<sup>73</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “A ultracentralidade euro-atlântica açoriana”, Jornal cit.,

<sup>74</sup> Vide, a página da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), in [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt), consultado a 13/04/2020.

<sup>75</sup> Cfr. RODRIGUES, José Noronha.: “A ultracentralidade euro-atlântica açoriana”, Jornal cit.,

<sup>76</sup> Para mais informações sobre Milk Market Observatory, vide, in [https://ec.europa.eu/info/food-farmingfisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories/milk\\_pt](https://ec.europa.eu/info/food-farmingfisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories/milk_pt), consultado a 13/04/2020.

<sup>77</sup> Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia n.º 60-B/97 de 14 de outubro.

<sup>78</sup> Vide, a página da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos – Zonas Marítimas sob a Soberania e ou Jurisdição Portuguesa, in <https://www.dgrm.mm.gov.pt/am-ec-zonasmaritimas-sob-jurisdicao-ou-soberania-nacional>, consultado a 13/04/2020.

<sup>79</sup> *Idem*

<sup>80</sup> *Ibidem*

<sup>81</sup> Cfr. AMARAL, João Bosco Mota.: *O Desafio Insular*, ob. cit., p. 35.

<sup>82</sup> Vide, a página da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos – Zonas Marítimas sob a Soberania e ou Jurisdição Portuguesa, in <https://www.dgrm.mm.gov.pt/am-ec-zonasmaritimas-sob-jurisdicao-ou-soberania-nacional>, consultado a 13/04/2020.

<sup>83</sup> Cfr. Tratado de Lisboa versão consolidada, in [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf), consultado 13/04/2020.

<sup>84</sup> Cfr. Portugal 2020 – Tratado de Lisboa celebra 10 anos, in <https://www.portugal2020.pt/content/tratadode-lisboa-celebra-10-anos>, consultado a 13/04/2020.

<sup>85</sup> Neste âmbito, convém, sublinhar que, a 2 de fevereiro de 2017, por iniciativa do CDS-PP deu entrada na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, um projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 3/XI, que visou a criação do Conselho para o Estudo das Potencialidades Geopolíticas e Geoestratégicas dos Açores, também, designado por G2A. Este Conselho terá como missão produzir o pensamento fundamentado e circunstanciado sobre as potencialidades geopolíticas e geoestratégicas da Região Autónoma dos Açores, aconselhando os Órgãos de Governo Próprio da Região na adoção de políticas que, pelo aproveitamento dos ativos, revertam em mais-valias económicas, financeiras, científicas e sociais para a Região. É, portanto, fundamental a sua criação, de modo a harmonizar o discurso político para as próximas duas décadas. Neste âmbito, a criação do Conselho para o Estudo das Potencialidades Geopolíticas e Geoestratégicas dos Açores poderá fazer a diferença no futuro, uma vez que, como refere o preâmbulo do Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 3/XI, " [o] relevante papel geopolítico e geoestratégico dos Açores, durante a II Guerra Mundial, garantiu que Portugal fosse convidado a ser membro fundador da Aliança Atlântica, apesar de, à época, possuir um regime político autoritário. (...) A geocentralidade atlântica açoriana já foi motivo de instalação na Região de diversos serviços não só norte-americanos, como ingleses, alemães e franceses. (...) Assim, estes ativos geopolíticos e geoestratégicos devem assumir um carácter privilegiado e prioritário para a Região Autónoma dos Açores (...) A importância geopolítica e geoestratégica da Região resulta da sua geocentralidade atlântica (...)". (Cfr. Conferência de Imprensa– Apresentação do Projecto de Decreto Legislativo Regional que visa criar o Conselho para o Estudo das Potencialidades Geopolíticas e Geoestratégicas dos Açores – G2A, in [base.alra.pt:82/Doc\\_Noticias/NI8829.pdf](http://base.alra.pt:82/Doc_Noticias/NI8829.pdf), consultado a 13/04/2020). A propósito dessa temática, vide, também, RODRIGUES, José Noronha.: “G2A”, *Jornal cit.*.

<sup>86</sup> Pela complexidade, atualidade e problematização deste tópico da “Ultracentralidade” para os Açores optamos por submeter o mesmo artigo para outras revistas, nomeadamente, *Scientia Iuridica*

da Universidade de Minho.



# LEARNING IN INDIA: CREATION, UTILIZATION AND DISSEMINATION\*

*“We owe a lot to the Indians, who taught us to count,  
without which no relevant scientific discovery could have been made.”*

Albert Einstein

## 1. The University tradition in India

The first Portuguese University the ‘Universidade de Coimbra’ dates back to the year 1290. The oldest university in Europe ‘Universita di Bologna’ was founded in 1088. It is surprising that when one looks up information on the history of creation and dissemination of learning, one will find listings of European Universities, without any mention of universities that existed much before this time in other parts of the world.

Truth be told, the first Universities in the World were established in India 17 centuries (1700 years) before European Universities. We are not talking of one random University or another, but a number of them, operating over several centuries, with great intellectual standing, attended by tens of thousands of young people, eager to learn and employ the learning for the benefit of Humanity over an expansive geography.

The University of Takshashila or Taxila, had an active student life between the 6<sup>th</sup> Century BC and 5th centuries AD, in the kingdom of Gandahar, located in modern-day Punjab, in Pakistan. The minimum age required to attend this university was 16. 68 different subjects were taught

there, to a student body of over 10,000 hailing from Babylon, Greece, Syria, China and the Hindustan peninsula. Masters with great knowledge taught *Vedas, languages, grammar, philosophy, medicine, surgery, archery, politics, war strategy, astronomy, accounting, commerce, documentation, music, dance, representation, futurology, occult sciences, complex mathematical calculations, etc.*

The cast of famous Professors included: Kautilya, Panini, Jeevak, Vishnu Sharma, among many others. These are some of their accomplishments.

- *Kautilya*, a statesman of the 4th and 3rd centuries BC. He was Prime Minister of Chandragupta Maurya, founder of the Maurya Empire (322-185 BC). His thoughts are collected in *Arthashastra* (Cf. Wikipedia).
- *Panini*, author of the Sanskrit treatise on grammar, written between 6 and 5 century BC. This work launched the classic Sanskrit model. In 4000 sutras it summarizes the science of phonetics and grammar (Cf. Encyclopaedia Britannica).
- *Jeevak Kaumarbhritya* (525-450 BC), a contemporary of Buddha, was the first physician in the history of India and the world (before Hippocrates). He studied at Takshila University, practised Ayurvedic medicine and surgery, and treated Buddha; as well as important and ordinary citizens (Cfr. Ritesh Kumar Gupta, Google).
- *Vishnu Sharma*, an Indian thinker was the author of *Panchatantra*, a collection of fables for educational purposes. It is estimated that he wrote his treatise in the 3rd century BC. Translations of his works started in Persia in 570 AD (cfr. YouSigma).

The concept of an *University* covering comprehensive subjects for students with stringent prerequisites, with open discussions all resulting in improvement of knowledge and rigour of the logical thinking, has existed in India<sup>87</sup> for centuries.

Another example is the University of Nalanda located in the modern-day state of Bihar in India, which was active for over 8 centuries from the years 500 until 1300 AD, when it was destroyed by invaders<sup>88</sup>.

Its activity was very famous. Its extensive campus was 1.7 x 0.85 km, with around 300 classrooms and benches made of stone. It contained laboratories and other facilities. There was an observation tower for astronomical research and a large library designated as Dharma Gunj or Mountain of Knowledge, located in three buildings identified as Ratna Sagar, Ratnadavi and Ratnayanjak. The admission exam was very demanding, with only 3 out of 10 students gaining admission into the University. Chinese traveller Hien Tsang wrote in his diary: *there were 10,000 students and 200 teachers in Nalanda*.

Neither of the two Universities exist today. In 2014, Nalanda University was re-established on its former location, a 190-hectare campus and Nobel Prize winner Amartya Sen was instituted as its Chancellor.

It is very important to understand that this tradition of higher education in India is not a random phenomenon. It is not a question of one or two Universities established to satisfy cravings of immortality of some wealthy kings or princes or to satisfy their cultural passions or even to display their wealth. There were several of these institutions, indicating that the thirst for knowledge, learning, dialogue, and application of this wisdom to improve everyday lives, was not a luxury or a transitory phenomenon. India had many other Universities, some of which are listed:

List of Universities are:

1. Takshila, 5th century BC to 6th century AD, in Punjab;
2. Nalanda, 5th century AD to 13th century AD; in Bihar;
3. Vikramashila, 8th century AD to 12th century AD, in Bihar;
4. Valabhi, 6th century AD to 12th century AD, in Gujarat;
5. Somapura, 8th century AD to 12th century AD, in Bengal;

6. Jagaddala, 11th century AD to 12th century AD, in Bengal / Bangladesh;
7. Odantapuri, 8th century AD to 12th century AD, in Bihar;
8. Pushpagiri, 2th century BC to 11th century AD, in Odisha.

## 2. Science in Ancient India

Some relevant facts that were known and practiced in India centuries before their discovery and application in the West (in Europe and countries in its vicinity), clearly demonstrate the influence of these Universities.

- India invented the numeric system, which values the position of the number. The decimal system was developed in India around 100 AD.
- Aryabhatta invented zero. He was the first to explain the spherical shape, the dimension, the diameter and the rotation of the Earth, in the year 499 AD.
- Ayurveda is the oldest known medical school. Charaka, the father of medicine, consolidated Ayurveda 2500 years ago.
- In Siddhanta Siromani, Bhaskaracharya II gave a description of the Earth's gravity about 400 years before Sir Isaac Newton. He had clear notions about differential calculus and the theory of continuous fractions.
- Bhaskaracharya calculated the time of the Earth's orbit around the Sun, hundreds of years before the astronomer Smart. The time it takes the Earth to orbit the Sun is 365.258756484 days.
- The value of "pi" was first calculated by Boudhayana, who also explained what we now know as Pythagorean Theorem, in the 7th century BC. This fact was validated by English scholars, in 1999.
- Maharshi Sushruta is the father of surgery. About 2600 years ago, he and his health scientists performed complex surgeries such as caesarean

sections, cataracts, prosthetic limbs, kidney stones and even plastic surgery.

- According to the *Gemological Institute of America*, until 1896, India was the only source of diamonds in the world.

(Annex I contains a more complete statement)

With a high level of education and training offered at the universities, knowledge of astronomy, medicine, mathematics, trigonometry, human anatomy, etc., were at a crescendo centuries before the West.

There is a set of knowledge where India was a pioneer and advanced them<sup>89</sup>:

- *Mathematics*: Vedic literature is replete with the concepts of zero, algebraic techniques, the algorithms, square root and cube root, etc.
- *Astronomy*: Rig Veda (2000 BC) references astronomy
- *Physics*: Atomic concepts and the theory of relativity were explicitly stated by an Indian philosopher in 600 BC
- *Chemistry*: Principles of chemistry with practical application in the distillation of perfumes, aromatic liquids, manufacture of paints and pigments, and sugar extraction, etc.
- *Medical and surgical science*: 800 BC, the first compendium of medicine and surgery in ancient India was compiled
- *Fine Arts*: The Vedas were recited with feeling and emotion, which led to the study of sounds and phonetics. A natural corollary was the emergence of music and other forms of performing arts
- *Mechanical and production technology*: Greek historians witnessed the use of metal alloys in the 4th century BC
- *Civil engineering and architecture*: The discovery of the urban complexes of Mohenjo-Daro and Harappa indicates the high degree of development of civil engineering and architecture as witnessed in many monuments of ancient India

- *Shipbuilding and navigation*: texts in Sanskrit and Pali have many references to maritime activity of ancient India
- *Sports and Games*: it was in India that Chess, Ludo, the game of snakes and ladders, the game of Cards, were born.

## **2.1. Manufacturing in Ancient India**

About India's elaborate production techniques, J. T Sunderland<sup>90</sup> wrote:

*“Nearly every kind of manufacture and product known to the civilized world— nearly every kind of creation of man’s brain and hand, existing anywhere, and prized either for its utility or beauty – had long been produced in India. India was a far greater industrial and manufacturing nation than any in Europe or any other in Asia. Her textile goods— the fine products of her looms, in cotton, wool, linen and silk— were famous over the civilized world; so were her exquisite jewelry and her precious stones cut in every lovely form; so were her pottery, porcelains, ceramics of every kind, quality, color and beautiful shape; so were her fine works in metal: iron, steel, silver and gold.*

*She had great architecture – equal in beauty to any in the world. She had great engineering works. She had great merchants, great businessmen, great bankers and financiers. Not only was she the greatest shipbuilding nation, but she had great commerce and trade by land and sea, which extended to all known civilized countries. Such was the India which the British found when they came.”*

## **3. Greed for wealth and power: foreign invasions**

There were many invasions of India by countries, near and far. Attracted by its wealth and knowledge based development and expertise in various domains, India was a constant magnet for incursions by mighty armies of the past. Unfortunately, the craving to dominate, steal and destroy has been

unceasing in human history, culminating with the British colonizers in India.

India was the object of about 200 invasions. Alexander the Great was the first to do so successfully in 321 BC but was subsequently defeated by King Purushottam. The last invasion was that of the English, who were forced to leave behind an independent India in 1947.

The Portuguese arrived in Calicut in 1498 and later settled in Goa. From that base, they dominated other parts of the coast in the peninsula like the various islands that today constitute Mumbai. This territory was bequeathed as dowry to Princess Catherine, at her marriage to the King of England.

In 1526 the Mughals invaded India. It was Babur who defeated Ibrahim-Lodi (ruler of the Sultanate of Delhi) at Panipat, on April 21, 1526, paving the way for the Mughal era in India. The Mughals ruled India for more than 3 centuries. This was really a highlight in the History of India as the most important center of culture, manufacturing, and international trade. In 1750, India produced about 25% of the world's industrial output. Manufactured goods and rich harvests during the Mughal Empire were sold throughout the world. Key industries included textiles, shipbuilding, steel, etc.

At its height, around the year 1690, the Mughal Empire ruled almost the entire subcontinent of India, controlling four million square kilometers of land and a population of about 160 million. Emperor Shah Jahan inherited an incredible empire in 1627. Just four years later, his beloved wife, Mumtaz Mahal, died and he commissioned the Taj Mahal a tomb for his dear wife. Taj Mahal is considered the crowning achievement of Mughal architecture.

The British East India Company (BEI) was founded in 1600, while emperor Akbar of the Mughal dynasty was on the throne. During its first century of operation, the focus of the company was trade, not the building of an empire in India. Following the First Anglo-Mughal War, just as the power of the Mughal Empire was in decline, the company's interests turned from trade to territory. The battles of Plassey and Buxar, in which the East India Company (EIC) defeated the Nawabs of Bengal, left the Company in

control of the Mughal Bengal with the right to collect revenue in Bengal and Bihar.

In the following decades, The EIC gradually increased the boundaries of control of Indian territories, ruling a lion's share of the Indian subcontinent either directly or indirectly, via almost all the principalities and kingdoms within the Indian geography. Company rule in India effectively began in 1757 and lasted until 1858, when, following the Indian Rebellion of 1857, the Government of India Act 1858 led to the British Crown's taking over direct control of the Indian subcontinent in the form of the new British Raj.

How was it possible to conquer India with the ease with which Vasco da Gama, Afonso de Albuquerque and the East India Company did?<sup>91</sup>

1. The main reason seems to be that the Indian subcontinent was not a union. Aside from the powerful Mughal Empire, there were many kingdoms and principalities and each Ruler did not trust those around him. He was always ready to join forces with anyone to defeat them. Your enemies' enemy was your friend. They saw the newcomers not as a danger but as a help to maintain their status quo. Weapons surely helped, but, these were not needed to conquer different kingdoms one at a time.

2. Secondly, despite the great wealth in the hands of restricted elite, the vast majority of the people lived a poor life. They had very few rights and there was no clear path to prosperity and growth. The caste system that was ingrained into the very fabric of society did not create a united and cohesive society. Without respect for human dignity, this system allowed exploitation by some casts of others, and without hope of change the fracture lines between the few who had everything and those who had nothing, was unbridgeable. There were also latent religious tensions, which any conqueror could easily manipulate.

Altogether, the geography of India was very rich, which led the Portuguese and, later, the English, French and Dutch to try to occupy and



seize its wealth.

Lord Macaulay is credited with the following statement in the British Parliament<sup>92</sup>:

*“I travelled throughout India, took its pulse and did not see a single beggar or thief. I saw such wealth in the country, such moral values, people of such caliber, that I do not think it is ever possible to conquer this country if we do not break the backbone of this nation, which is its spiritual and cultural heritage;(…) “propose to replace its old education system, its culture, because if the Indians think that everything that is foreign and English is good and better than theirs, they will end up losing their self-esteem, their native culture, and they will become what we want, a truly dominated nation.”*

Angus Maddison<sup>93</sup> says that India was the richest country until the 17th century. He further states: India produced 27% of the world’s wealth in 1700 (compared to 23% in the whole of Europe), and only 3% in 1950.

On the same theme, William Dalrymple, a British historian, states that in 1600 India would be the richest region, with 22.5% of the world wealth. After the East India Company transferred power to the British Crown (in 1858), India was reduced to *hunger, poverty and deprivation*, while the UK was enriched “with the jewels of the crown”<sup>94</sup>:

% of World GDP	INDIA	UK
♣ In 1600	22.5%	1.8%
♣ In 1870	famine, poverty, deprivation	9.1%

At the time of Independence (1947), literacy in India was 17% and life expectancy was 32.5 years!

Jeffrey Sachs<sup>95</sup> says: “The greatest illustration of British imperial irresponsibility was its response to repeated famines and epidemics during the second half of the 19<sup>th</sup> Century and the first half of the 20<sup>th</sup> Century”.

According to historians of that period, between 14 and 29 million Indians died of hunger and epidemics, without the colonizer having taken any measures to deal with them!

Even sadder is the starvation to death of between 1 to 4 million Indians in West Bengal in 1943 while Churchill was the Prime Minister of England. Cereals from India had been sold during the war, and supplies were stored, but Churchill did not authorize its distribution, as these were for use by the English soldiers who may need them. This was done despite his local ‘commissioners’ bringing this dramatic and unsustainable situation to his attention.<sup>96</sup>

After Independence, famines in India, were prevented by importing food grain. In 1969, there was a threat of famine and 9 MT of food grains had to be imported to see the country through it. Fortunately, since then, it has been self-sufficient.

Will Durant wrote the following on India: American historian and philosopher Will Durant<sup>97</sup>, author of *The Story of Civilization* (in 11 volumes), travelled the world and when he arrived in India, in 1930, overwhelmed by barbarism of the British, interrupted his Story, to write *The Case For India*, where he denounces, with immense regret, rape of India:

*“The British conquest of India was the invasion and destruction of a high civilization, by a trading company (the British East India Company), utterly without scruple or principle, careless of art and greedy of gain, over-running with fire and sword a country temporarily disordered and helpless, bribing and murdering, annexing and stealing,*

*and beginning that career of illegal and 'legal' plunder which has now (1930) gone on ruthlessly for one hundred and seventy-three years".*

He reports the "astonishment and indignation" with what he saw and read about the "conscious and deliberate bleeding of India", which he denounced as the "greatest crime in history". Fortunately for India there are many serious historians who have highlighted this injustice, even though they may not have all the documents to prove it. The colonizer's acts were of almost absolute lordship and the 'compromising' reports could be easily eliminated by them, to suppress 'the judgment of history'.

Where is industrial and wealthy India today? The countries that left it in the dust give themselves airs of nobility, affluence, and ethical superiority while humiliating the poor that they helped create. The uncomfortable question remains in the air: *what is the basis of wealth in Europe? Where does it come from? India is one good example for such reflection...*

Are there positive aspects in the British colonization in India? Yes, and here are some:

1. In the first place it united the Indian subcontinent which previously was an amalgam of reigns, sovereignties, principalities, small and big kingdoms, under one political authority, with a common language, a central civil service and railroads (originally intended to transport raw materials to the UK and finished products to India) crisscrossing the entire country. It also left some monumental buildings to mark the greatness of the empire.
2. It has been the inspiration for Indian citizens to organize themselves based on inalienable values such as human dignity, equality, citizen's rights, and democracy. As Manmohan Singh<sup>98</sup> said: "Our notions of the rule of law, of a constitutional government, of a free press, of a professional civil service, of modern universities and research laboratories have all been fashioned in the crucible where an age-old civilisation met the dominant Empire of the day."

#### 4. The Reconstruction of India

Upon gaining independence in 1947, India found itself grappling with a serious problem of feeding its population. Coupled with the natural pace of population growth, there was the fact that they no longer died of hunger and epidemics, as would have been the case during imperial rule. The Indian Government took steps to produce more food and ward off hunger. It also launched measures in the field of health, for vaccination of children and disease prevention programs, which were very effective.

There were unexpected events, though, that did make even worse the situation. Religious frictions led to the stampede of millions across the Indo-Pakistan border. The despair of losing one's possessions, coupled with exhausting hikes to an uncertain destination, provoked tempers that led to violent incidents, set off by minimal provocation, which led to the loss of many lives (there would have been 15 million displaced and a million deaths caused by the border crossings during the separation).

Following independence, then Prime Minister Nehru proposed a Soviet-type economic model, to accelerate wealth creation and end British-style exploitation. Unfortunately, he did not pay enough attention to the immeasurable spirit of initiative of the Indian people for business and wealth creation. The Government concentrated the means of production into its own hands, with central planning hoping to make the economy effective. It established the system of *Raj Licenses*, to take control of all major economic initiatives under the State. With few licenses and many interested parties, this created a system of 'bought' favors by influential people, leading to increasing corruption, in all economic spheres. The corruption persists to this very day.

It would have made perfect sense for the government to assess the level of poverty, and the effectiveness of the economic model, from time to time. Since the politicians did not suffer hunger, nor have problems with their children's schooling, they remained, even as they lead the people to

absolute misery. Rather than question the basic model they blamed the implementation (as was the case with Indira Gandhi), who nationalized the entire banking sector.

Despite it all, some positive initiatives can be identified during this period. The main one was an emphasis on Higher Education with a firm scientific base. This led to the creation of several high level Institutions, which formed the country's elite organizations. This was followed by giving attention to agriculture, to make the country self-sufficient. The necessary basis was laid for the industrialization of the country, guiding resources in the "five-yearplans" to the identified sectors.

However, any ideas brought forth by the citizens were annihilated by the system and its bureaucrats, who only saw their own interests.<sup>99</sup> In the meantime, anyone with initiative, trained at the best Institutes in India, seeing that they could not do anything in their country, migrated to countries where there was freedom to work and implement their ideas, as was the case with immigrants to USA and UK. Armed with knowledge and initiative they were very successful in these host countries.

The meagre economic gains of this era look like a drop of water in the ocean of huge missed opportunities. From 1947 to 1991, wealth growth rates averaged 3 to 3.5%, which were minimal for a country with creative potential and devastated by years of colonialization.

Considering the numerous burning issues of the day like moving large crowds from one side of the border to another, religious tensions, caste strains, languages barriers, hunger threats, etc., this post-independence period, should nevertheless be looked at with respect.

## ***4.1. Feeding the People***

### **4.1.1. Agriculture**

Given the poverty and high taxes imposed by the British on small farmers, fertile lands were left unattended. To increase the sale of English textile products, the local industry was decimated, causing high unemployment. The well-to-do had money and public investments enabling them to exploit the wealth of the land, and send the surplus to the UK. “In 1914 India had the largest jute industry, the 4th largest cotton textile industry, the widest network of channels and the 3rd largest rail and 2.5% of the world trade. But at the time of Independence, the economy was largely nonindustrial and people were in extreme poverty.”<sup>100</sup>

The task of producing more food was herculean. The villages produced enough for their own sustenance, however feeding the cities with a growing population was quite another matter. The first *five-year* plan was oriented towards agriculture, which produced results far below expectations. Despite huge capital expenditures, there was meagre progress. “The classic instruments of intervention such as subsidies, subventions, and over-regulation distorted markets and imposed heavy costs on society, harming the very people they were supposed to help.”<sup>101</sup> This is exactly what happened.

There was one aspect of the five-year plan, however, that really helped – the creation of a number of Colleges of Agronomy and Research Centers. These centers helped train farmers boost their agricultural production. The R&D centers also helped to improve the agricultural food species, identifying seeds with a higher return on investment, better cultivation environment and fertilization. Today the production of vegetables and fruit is remarkable. Land productivity can still improve to reach the levels of Europe, without depleting soil. However, 25% of agricultural products are lost due to poor rural infrastructure, deficient cold storage facilities and poor transportation.

Currently, India has an irrigated area of 667 M ha, almost 40% of the cultivated area (2012), which reflects another positive effect of the five-year-plans and subsequent efforts made in this arena. There is need for even

more imagination for plantations with higher productivity returns and, wherever possible, more than one crop per year.

With the opening of the Indian economy in 1991, there has been a steady growth in registered trademarks of well-known Indian products abroad, especially near Indian communities in the USA or UK and in countries in Africa and Europe. Brands of cheese, wine, coffee, honey, chocolate, milk products, alcoholic beverages, etc. are winning medals, for taste and quality in international competitions.

There are three specific sectors where India had done well and, in my opinion, it needs to pay attention to. These are the production of cereals and vegetables, milk and dairy products, and fish and fisheries. In general, all Indian agricultural products are gaining market share both in India and abroad.

#### **4.1.2. Cereals and vegetables**

After independence India pursued an aggressive policy to increase production by subsidizing agriculture production, inputs (e.g. fertilizers, electricity, water consumption ...) and exempting agriculture from taxes. They also spent large amounts of resources to create cooperatives. The arrogant government officials assumed that they knew best, thereby wasting meagre resources (see below some remarks of PM Lal Bhadur Shastri).

The adaptation of the *green revolution*, initiated in Mexico by Norman Borlaug, in India gave a great impetus to increase grain production. M.S. Swaminathan managed this operation in India.

The cereal production, particularly rice, wheat, and corn, grew very fast to about 5 times today compared to the production in 1960.

Year	Rice (MT)	Wheat (MT)	Corn (MT)	Total (MT)
1960	34,6	10,3	4,1	49,0
1980	53,6	31,8	7,0	92,4
2000	85,0	76,4	12,4	173,8
2019	115,0	102,2	29,0	246,2

India can now feed its entire population, maintain a reserve stock and still sell 20 million tones (MT) of grain every year. Compare this with the ‘shameful’ situation when India had to import grain from 1950 to 1970, peaking at 9 MT climax in 1969!

The green revolution created a new mindset. Farmers extended the concepts of the green revolution to other crops. They selected the best species resistant to inclement weather with better productivity, and adapted the new processes of planting and fertilization. It was extended to all products of agriculture: pulses, spices, sugar cane, cotton, and fruits. India today is the largest producer of spices, pulses, milk, tea, cashew, jute, mangoes and bananas. It is the second producer of wheat, rice, sugar cane, cotton and oilseeds.

In 2018 the agriculture sector exports equaled \$ 38 bn. Total cereals production in 2019/20 is 292 MT.

#### 4.1.3. Milk and Dairy

The milk marketing cooperative in Anand<sup>102</sup>, in the state of Gujarat, is a notable success in this category under the leadership of Dr. V. Kurien, a dedicated person who helped marginal farmers increase their incomes. He went to work for the Cooperative by chance, in exchange for the scholarship he had received to study engineering in the USA. Once he took on the position, he realized how he could help improve the incomes of thousands of farmers in the region, while empowering them at the same time.



He created a cooperative model designed to benefit the farmer and maintain the sustainability of the whole milk industry. The entire cooperative organization was structured at three levels: the *local*, around the village cooperative, close to the producers; the next, at the *district* level, which is an Union of Cooperatives with facilities for the treatment, pasteurization, packaging and production of milk products; and the third, the *Federation of Unions*, which was responsible for R&D, advertising, and setting growth strategy.

The Union of Cooperatives grew as many new village cooperatives joined in. There was extensive applied research to increase milk productivity and prevent diseases which benefited the entire Union of cooperatives. The Federation encouraged training of co-workers and family members while also insisting that their children remain in school<sup>103</sup>. The one notable cooperative is Gujarat Cooperative Milk Marketing Federation (GCMMF) which retains AMUL as the brand for its milk products.

Lal Bahadur Shastri, who was Prime Minister after Nehru, visited AMUL in 1964 and expressed contentment with the involvement of farmers in the management of the Cooperative. *“Under the second and third five-year plans, we have built so many dairies. All of them owned and run by the government. And all of them unmitigated disasters, running at a loss. But I heard AMUL dairy and its products are liked throughout the country and has an extremely high growth rate every year. I want to know why this particular dairy is a success when all the others have failed”*<sup>104</sup> commented Shastri to V. Kurien. He assumed that ANAND received subsidies from the Government, to which Kurien responded in the negative noting that the members of the Cooperative, who were the owners, were also the managers, and that he (Kurien) was their employee.

Shastri, impressed with what he saw, requested him to replicate the model in other states, which Kurien did with great success and enthusiasm. *“The Government gives you a “blank check” and will create any body, any structures you want, provided that you will head it. Please replicate Anand throughout India. Make this your mission and whatever you need for it, the*

*government will provide*”<sup>105</sup>. It is no wonder that the results have been so good and that this concept has spread to all states and many sectors of economic activity.

Today, about 80 million families in India have a second income from milk delivered to village cooperative. Milk production has been steadily growing since 1997 to the point of making India the prime world producer, with annual growth rates of 6%, while the world average is 2%.

Evolution of milk production in the India is easily seen in the table:

Year	1961	1970	1985	1991	2000	2005	2010	2015	2019
MT	20	21	44	56,2	80	96	122	146	188

And productivity of milk per cow is only 1,806 kg/year, while the world average is 2,310 kg. There is indeed room for improvement!

AMUL had sales of Rs 33,150 crore (~\$ 4.60B) in FY19. For FY 2020, the target is Rs 40,000 crore (~\$5,5B).

#### 4.1.4. Fishing

During “socialist” times Small and Medium Enterprises (SME) were protected and controlled by the state. With limited incentive offered to this industry, both for investing and modernizing, it stagnated. Large enterprises were restricted in their economic activity to protect smaller ones. In fishing, there was intense activity in small boats and traditional methods, and limited investment in fishing- trawlers and technology.

With the opening of the economy in 1991 there was expansion of this sector with the use of mechanization, technological modernization and above all more deep-sea fishing, with appropriate and well-equipped trawlers, for the detection of shoals of fish. The evolution of commercialized fishing is shown below:

Year	1950	1990	2010	2017/8	2024/25
Fish, MT	0.8	4.1	8.00	12.6	22.0 estimated

The total catch in 2017-18 was 12.6 MT that was distributed :

- 8.90 MT, from rivers and aquaculture.
- 3.70 MT, of seafood.

In 2017/18, India exported 1.4 MT of fish, valued at Rs 45,106.90 crore (~ \$ 7bn). The catch is expected to reach 22.0 MT by year 2024-25, with exports to reach \$14.2 bn, creating 5.5 million direct and indirect additional jobs (the current numbers are 14.5 million).

India is currently the world's 2<sup>nd</sup> largest fish producer. Increasing these numbers while also improving processing and canning should be the next logical step to get to the top. Canning of *mackerel* and *sardines*, and a great variety of tasty and abundant fish would do the trick. India is also the 2<sup>nd</sup>. largest aquaculture fish producer and the 4<sup>th</sup> largest seafood exporter.

Goa is home to the NIO-National Institute of Oceanography (see below), with 180 registered patents (see [www.nio.org](http://www.nio.org)), many of them on marine biotechnology. There is surely more room for closer collaboration between NIO and the fishing industry for the mutual benefit.

## 5. Industrial Proficiency

In a private business enterprise, bad management generally results in closure of the business. After independence, Government investment was oriented to heavy industries, based on metalworking or chemistry. This was done following the 'socialist' agenda with the hope of creating an industrial base for the country. While the idea was good, its execution left a lot to be desired. It led to a colossal waste of money due to inadequate management<sup>106</sup>.

Despite the bad results, the government continued to finance these industries. The availability of vast intellectual resources and the insatiable desire to work, could have triggered an economic revolution in India, as was the case in many Asian countries like South Korea, Taiwan and Singapore. What was needed was the ability to organize and encourage people, without getting fixated by ideological prejudices.

In 1991, when India had barely any resources left to import necessary goods, they were forced to go to the IMF for loans. The IMF lent money to India on its normal terms, with an obligation to open its economy to domestic and foreign competition. The result was swift. That was the turning point that took India from its psychological morass of incapacity and misery, to make it a nation that produced wealth, even while competing with MNC-Multinational Companies in the India and abroad.

The economy began to take important steps to improve quality for domestic and export markets in all sectors. The growth rates rapidly doubled when compared with the growth during “socialism”. From 2000 to 2015, India’s wealth multiplied by 5, from \$ 476 bn to \$ 2308 bn.

Despite this improvement in quality and the speed with which it was done, production and exports are still at very low levels when measured globally. Improvements in the value chain for each type of product would make the exports competitive, as well as enable India to foray into new markets.

### ***5.1. Food Processing***

With agriculture production growing, the next step is to transform this sector by adding value, both for domestic and international consumption. A variety of food preserves are already available, and domestic consumption has increased substantially. Now a call for more investments in this transformation is needed to take it to a global scale.

India has very rich soil and the emphasis should now be multiple crops with enhanced irrigation. Varieties of crops must be chosen so as not to

exhaust the soil and in some cases even boost the productivity of the soil.

In agricultural products, the value-add is still low – a meagre 10-15%. We need to reach 20%, before 2025. There is room for huge investments with a target of 40-50%, which will be closer to the value-add from other Asian countries.

Fish production is also growing. The abundance and variety of marine products is worth noting. Sardines and mackerel are available in abundance during a certain period of the year and industry should be encouraged to take advantage of this availability to process and package them for domestic and international markets. In addition, we have shrimp, lobster and large and exquisite *kingfish*. More than inventing new solutions, we need the help of laboratories to improve quality, and to improve processing when feasible.

The progress of dairy production in India can be considered good, thanks to Anand Cooperative, mentioned earlier.

There are plans of installing 42 *mega food parks* as public-private partnerships, something that will greatly benefit farmers and will create many jobs. The food processing industry is expected to grow to \$543 bn in 2020, from \$322 bn in 2016. Food processing represents about 14% of India's GDP.

## **5.2. Construction and Infrastructure**

Civil construction has been booming due to pent up demand created by the controlled 'socialist' principles that were being implemented in India until 1991. The network of highways/roadways has modernized the country. The railway network upgrades to link ports and tourist spots to the existing hubs has given a boost to tourism industry such as Agra, and others. The construction of new and modern airports in Mumbai, Delhi, Hyderabad, Bangalore, etc., has greatly enhanced business travel.

In an effort to be objective, here is a summary of some facts:

- Railway network, 68,500 km
- Road network: 4.7 million km, with 80,000 km of national roads; 155,000 State Roads (including toll motorways)
- Ports: 12 large, modern; and 200, secondary
- Airports: 34 international and over 100 secondary airports
- Metro networks in cities: Delhi has 400 km, Mumbai, Kolkata, Bengaluru, Kochi, Hyderabad, Ahmedabad, Chennai, Pune, Jaipur all have sections in operation and are expanding.

Another important aspect of the construction sector is housing and office buildings. India has great architects who can design and implement imposing projects for large commercial spaces and luxury housing. There is an urgent need for affordable rental apartment buildings for people with limited resources, both in urban and rural areas.

The construction industry currently employs more than 50 M workers and is growing steadily. The sector's production is estimated at \$500 bn in line with the country's economic growth.

### **5.3. Textiles**

Indian textiles were famous for their quality and perfection (See. J. T. Sunderland, pg.5). The industrial revolution was disastrous for India as Britain destroyed it in order to sell their own products. They shipped high-quality Indian cotton to England and brought back the finished product to India. Workers in the textile industry and their families ended up joining the numerous unemployed and the hungry. That is why Gandhi made the spinning wheel the symbol of his self-sufficiency campaign, so as not to buy anything English.

Today, textiles and clothing have a strong impact on the domestic and export market. Its production aggregates to \$150 bn, with \$40 bn coming

from exports. \$22 bn of the exports are derived from export of textiles and another \$18 bn from export of garments (2016). There are realistic forecasts that indicate that exports will grow very fast in the coming years.

#### **5.4. *Leather and Footwear***

Leather exports from India exceeded \$5.7 bn in 2018. The sector is producing innovate designs with well-organized and technologically equipped and trained staff. Indian made footwear already appear in high-end stores in India, Europe, and USA. The industry responds very efficiently to international environmental requirements standards. Across India, leather processing and footwear employ 4.5 M with 30% of them are women.

In the leather clothing sub-sector, India is the second-largest exporter, with a global share of 17%. In footwear, India manufactured 2,400 million pairs in 2017, which made it the 2nd largest manufacturer in the world. India has to be nimble to react to innovation in materials linked to comfort, costs and design.

#### **5.5. *Gems and Jewelry***

Until the 18th century, India was the only producer of diamonds, using ancient cutting and polishing processes and a know-how perfected over a long time. To this day more than 90% of diamonds are cut and polished in India. There are three important diamond processing Centers– Surat (in Gujarat), Mumbai (in Maharashtra) and Coimbatore (in Chennai). The city of Surat alone has more than 0.9 million diamond technicians. India imports rough diamonds worth \$16 bn and, after processing, exports them for \$21 bn (2020). India has a mastery in jewelry and its exports extend worldwide with brands like *Tanishq*, *TBZ*, *Kalyan*, etc. that guarantee the quality of the jewelry they sell.

India also produces and processes other precious stones. Exports of gems and jewelry touched \$39 bn in 2018, which represents 12% of India's total exports. The jewelry and gemstone market totals \$75 bn (2018), and is expected to exceed \$100 bn in 2025. This is a labor-intensive industry.

## **5.6. Pharmaceuticals**

After independence, India needed a cheap and affordable way to produce a variety of drugs for the poor population. This led to the development of processes and know-how to produce low-cost drugs. That is why many US and European laboratories have production facilities in India.

The US FDA Food and Drug Administration was instrumental in certifying India's laboratories and products so that, once certified, they can be sold in the USA. The pharma market is very large, extending to more than 200 countries. Exports include generic drugs, active ingredients, formulations as well as Ayurveda products and extracts of medicinal plants. Exports are expected to hit \$20 bn in 2020, based on total production of \$55 bn.

The Indian pharmaceutical industry has been evolving. India was previously known as the Pharmacy for the poor. Today, it has become a pharmacy for the rich. The economies of scale are important as the competition for the pharmacological market expands. India has an undeniable price advantage.

Two episodes that brought the Indian pharmaceutical industry to prominence:

- In 2001, the President of CIPLA Laboratories, Dr. Yussuf Hamied, called a press conference in London to announce that he would sell his AIDS product for \$350/year. There was a hue and cry from the other laboratories that had done research and discovered the original molecules at great costs. At the time, the MNC sold their product for \$10,000 a year. Dr. Hamied considered it his moral obligation not to kill



the hope of those who contracted the disease. He sold the product at the announced price.

- With the COVID virus, some countries wanted to source Hydroxychloroquine, used to fight malaria. When India did not respond to requests buy this product from Presidents of large countries, they threatened with retaliation, which increased the stature of Indian pharma sector.

Indian laboratories are doing R&D for the discovery of new molecules, mostly in partnership with MNCs. The cost, affordability and availability of qualified personnel makes this feasible. The Indian pharmaceutical industry is the 3rd in volume and the 13th in value worldwide. India is the largest supplier of generics and accounts for 20% of global exports by volume. About 80% of anti-retroviral drugs for AIDS are supplied by Indian firms.

Because of the huge ‘pool’ of scientists and engineers capable of doing R&D at affordable prices, India has a large number of MNC laboratories operating on its shores. India’s biotechnology industry, which comprises bio-services, bio-agriculture, bio-industry and bio-informatics, is expected to grow 30% per year to reach \$100 bn by 2025.

### ***5.7. Electronics***

With humble beginnings, starting with assembly of parts, followed by local production of these parts, India has come a long way in the electronics sector. Currently we manufacture an entire range of household appliances such as air conditioners, refrigerators and freezers, digital televisions, sound systems, and LED lighting.

MNCs in India are designing increasingly powerful microchips. We now need to attract more companies that assemble smartphones and computers to India. These are huge job creators for people with basic training, without the need for professional qualifications. Many of these units are already assembled in India, together with an increase of parts made in India.

Production and job creation in this sector are expected to reach very high values.

### ***5.8. Automobile***

In the initial decades after the independence, the ‘socialist’ system stipulated the production of very old, inefficient English and Italian models. This system did not allow for innovation. In 1981, a joint venture created by an Indian company Maruti with Suzuki thrived. In 1991, following the opening of the economy, local manufacturers such as Tata Motors and Mahindra & Mahindra, Bajaj, etc. were able to innovate on their own and grow. Many US, EU and Japanese brands decided to get into this enormous market as well. India today is the 4th largest producer of vehicles in the world (cars, commercial vehicles, cargo trucks, buses, etc.) producing 5,174,000 in 2018. India is the 5th largest engine manufacturer, supplying the domestic and export market. The Jaguar and Land Rover brands, which were in bankruptcy, were acquired and revitalized by Tata Motors– an Indian enterprise.

A special mention must be made of the TATA NANO car project in this sector. This project was conceived and designed by a group of young Indian engineers with the aim to produce a car costing less than \$2,200. The project was a design success but did not translate into a commercial success. The big-brand car manufacturers were able produce lower cost cars in India for the domestic and export market.

All Indian brands have great design teams that can create great new models, more efficient, with better performance, producing less pollution, while adhering to international standards.

### ***5.9. Small and medium-sized Enterprises***

The number of SMEs, including micro-enterprises, is very high with current estimates at 63 million micro-enterprises, 0.33 million small

enterprises, and 5,000 medium-sized companies. About 110M persons work at SMEs. They account for about 30% of the GDP of which, 48% is exported.

There has been limited success with private or cooperative initiatives that integrate small farmers, manufacturers of handicrafts, clothes, decorative artefacts, etc. Cooperatives greatly enhance earnings, increase product marketing and assist with investments. It is a pity that there are so few of these cooperatives and associations.

*Fabindia* is one such garment and home furnishing company that has 55,000 family-type suppliers around the country. It has 17 purchasing centers around the country that support and assist with quality control, while also suggesting technologies, creating patterns, colors and models. *Fabindia* has more than 330 huge shops across the country strategically located at airports and large cities with large tourist population.

Another example that has already been mentioned is the *Cooperative for milk commercialization* of Anand - AMUL. They have more than 3.6 million associates, and the model is widely replicated in the dairy sector and allied industries involving more than 80 million families.

A Nashik Cooperative, *Sahyadri farms*, brings together 8,000 marginal farmers, with small agricultural land. It has treatment and packaging facilities for preserved fruit and vegetables. Production exceeds \$ 110 million annually, of which 50% is exported to more than 40 countries. Most countries to which they export have certified the products.

There are many efforts to encourage the formation of cooperatives for agricultural and small industrial producers. It seems to be a great way forward for the SMEs and will greatly enhance the power of these companies to grow.

## *Startups*

There is a feverish activity among start-ups in India that is expected to grow rapidly. A state department (DPIIT) acknowledged that in February 2020 there were 28,000 of such start-ups and the number is projected to reach 50,000 in 2024 (P. Goyal) and 100,000 in 2030. We see very familiar ideas emerge in this sector. In the IT domain the rate of growth is high and many of these start-up merge or are bought out. Fortunately, there are many venture capitalists who can evaluate the value and support these startups. Almost all Institutes of Technology (IIT) and Institutes of Management (IIM) have their respective business incubation departments to create a stimulating environment and facilitate the formation of startups.

Note that almost without any experience and tradition, India today has more than 31 start-ups considered “unicorns”, with a stock exchange valuation of above \$1,000 million (OYO, Ola, Flipkart, Byju, are some of them)<sup>107</sup>. Compared with China or USA this represents only 10%.

Today young individuals want to start their own business instead of waiting for a job in the Government, or working for private companies.

### **5.10. Sustainable Power**

Blackouts and brownouts are not a novelty in India. Following the reforms of 1991, the power sector was opened and many private operators took up the challenge and increased the installed power to values that make the country’s growth sustainable. The current installed capacity is 371 GW with 36% coming from renewable energy.

As part of the national commitment to the Paris Agreement on climate change, India has pledged to have 40% of its production from non-fossil sources and by 2030, reduce emissions by 33-35% from 2005 levels.

In 2015, it was decided to install 175 GW of renewable energy by 2022, including 100 GW of solar energy, 60 GW of wind, 10 GW of biomass and a further 5GW of small hydroelectric plants. In the quarter ending September 2019, India’s total renewable electricity capacity (including

large hydro) was 130.68 GW. This represents ~36% of the total installed electricity generation capacity in the country.

## **6. Services**

### ***6.1. Hospitality and Tourism.***

Given its remarkable history and a dearth of ancient temples and buildings attracting tourists to India is easy. 38 locations are considered world heritage sites. There is a very good tourist infrastructure, with good means of transport (air, rail, road, etc.), together with good telephone communications network and broadband internet, accessible throughout the country at very low prices. Close to each monument there are tourist services, guides and explanatory publications with slide packs and photo albums to make the visit memorable.

There are several hotel chains of varying quality (5, 4 and 3 stars) with good service. About 12M foreigners who visited India in 2019 stayed for a long time (in excess of 4-6 weeks). Every year the flow of Indian tourists and citizens residing abroad exceeds 20M and domestic tourism accounts for hundreds of millions each year.

It is easy to obtain a visitor visa to India via the internet. While many tourists visit India to discover its artistic riches and historical locations, they also purchase a wide range of jewellery, clothing and ornaments for home decoration at reasonable prices. The IT sector and the R&D Centres of MNCs also bring in many businesspersons to India.

India must make sustained effort to bring in more tourists, since, in addition to the direct jobs, tourism creates lots of indirect jobs. It is important to contrive initiatives and learning programs for low seasons, with activities like Yoga, de-stressing techniques, history of India, playing the sitar, learning Hindi, IT-Information Technology, etc., at affordable prices.

The contribution of tourism in 2019 was \$29 B (~ 9% of GDP).“Hospitality” generates more than 46M jobs. The restaurant industry employs 7.5M (2019).

## **6.2. Retail trade and E-commerce**

Roadside shops, open-air markets and small corner stores, called *Kirana*, represented the full retail sector until recently. New retail models that represent supermarkets and hypermarkets are growing fast. This modern retail, which was worth \$13bn in 2016, reached \$27bn in 2019 and will account for 18% of the entire retail market by 2022.

There are many international retailers like GAP, TESCO, Walmart, Metro and JC Penney who have joined hands with Indian retail chains in order to get a piece of the Indian retail market.

E-commerce was valued at \$4bn in 2009 and reached \$38 bn in 2017. It is expected to reach \$50bn in 2020 and exceed \$100bn by 2022. The main players in this arena are Reliance Retail, Amazon.com and Flipkart (now 100% owned by Wall\*Mart). This activity employs about 6.1M. Nearly all these“big ones” of e-commerce want to digitize the‘*kiranas*’ so that they can use their electronic platform to serve customers. It is a *win-win* for all - the owners of the platform and the *kiranas*.

The entire retail trade, including e-commerce, which was worth \$950bn in 2018, may have exceeded \$1,100bn in 2020, and employs more than 52M.

## **6.3. Health.**

Access to health services in rural areas in India is not widespread, however, there is a positive effort to grow rural health Centres. India had 4.8 doctors per 10,000 citizens (2017). By year 2030 it wants to reach 1/1000. The number of hospital beds is 0.9 /1000 citizens, and it aspires to have 2/1000 by 2030, as recommended by the WHO.

There are twice the number of Public hospitals as there are private ones, even though these are usually overcrowded. The growth in the health care industry is mostly in the private sector with more well equipped and specialized hospitals springing on a regular basis with high-caliber medical and paramedical personnel and state-of-the-art technology.

Various health insurance schemes are in place, especially for the poorest families, which include hospitalization, surgery, etc. Although these insurance schemes are complicated, they are increasing in popularity.<sup>108</sup> Public spending on health (federal and state level) which is at about 1.5% of GDP has to increase considerably. The Government must respect its responsibility to its citizens very seriously - giving them education, professional training and access to health, so that they can rise in society and have a dignified life.

One aspect of the health sector that is growing is health tourism – tourists who travel to India to undergo treatments, surgeries, etc., while also doing sight-seeing. With well-equipped hospitals and low costs compared to similar treatments in Europe or USA, health tourism is surely competitive. Health tourism brought in \$3bn in 2014 and will reach \$8bn in 2020.

There are several modern hospital chains, such as Apollo, Max, Fortis, Narayana, Hinduja, Manipal, Care Hospitals, Aravind Eye Care Systems, etc.

The Apollo chain alone has more than 10,000 beds in its 70 hospitals, 2,556 pharmacies, more than 172 primary health care and diagnostic clinics, 148 telemedicine units in 13 countries, 15 academic institutions and a Foundation for Research focused on clinical trials (2020).

Healthcare is expected to see a 3-fold growth, reaching \$372bn by 2022. The sector's value was \$110bn in 2016. The market for medical equipment, which was \$4bn in 2016, is expected to exceed \$11bn in 2022, primarily driven by the change in demographics with an aging population.

#### ***6.4. Research and Development***

Studying in the best colleges in India was not a wasted time after all! Indians from these institutions have contributed considerably in USA, UK and also India. Immigrants to the USA have been instrumental in creating a link between large US companies and their alma maters. Many MNCs now have their R&D centers in India to harness the research capabilities at reasonable costs.

It is true that, due to limited resources, many people in India are illiterate. This was primarily because resources were channeled to expensive Higher Education sacrificing generalized basic education. Things sure need to change. There is an increased need to create equal opportunities for local children irrespective of their background so that they can choose careers of their choice. Today, only around 26% of the young adults (close to 40 M), between 18 and 23 attend colleges. A universal quality education at the pre-primary studies is a necessity to create a firm foundation, to enhance this number.

#### **6.4.1. Information Technology and IT-Enabled Services**

Well before 1991 value creation in IT was the norm. This was because the government officials did not comprehend the IT industry and gave it a free reign. The result was exactly as expected. IT and ITES asserted themselves domestically and internationally and were able to increase exports and compete with the largest companies in the industry.<sup>109</sup> The vast pool of well-prepared engineers saw their opportunity in IT and ITES and Indian companies were able to compete internationally in combating the Y2K *bug*. Indian companies grew at amazing speeds, not only because of the bug, but because of their extensive capabilities in IT. As an example, the 4 largest IT/ITES companies are: TCS-Tata Consultancy Services, with 448,000 workers; Infosys, with 242,000; Wipro, with 163,000; the HCL with 150,000, In addition there are hundreds of smaller companies operating worldwide.



In parallel with IT, there was a revolution in the telecommunications sector. It started from a base of 5.3 million fixed lines. When the government opened this sector, high-quality business operators jumped in to create phenomenal growth at a rapid pace to the point that there are now more than 1.1 bn active mobile connections and 22 million fixed lines. Operating costs are among the lowest in the world!. This gave a strong boost to activities requiring reliable communication at low costs and data transmission via internet, like call centers, BPO-Business Process Outsourcing, Report Imaging, Clinical Analysis, Data Analysis, statistics, financial data, etc. The internet connectivity increased at a rapid pace and today more than 600 million users of broadband internet in India.

There is hardly any MNC without a large operation in India. For instance, IBM, which is opaque on its 'headcount', will have more than 150,000 in India, out of total 400,000, Accenture had 150,000 in India and 50,000 in the USA, in 2015. Capgemini, had 100,000 employees in India (2017) compared to 200,000 internationally. Indian private companies do all R&D in IT with great dynamism, and alongside the most advanced global companies (MNC) in the sector. The major focus of IT today is on digitization. There are more than 1250 Global Capability Centers in India with more than 4330 patents registered in this field. Around 24% of the IT sector's revenues in 2018/19 came from digital businesses (Cf. ET, 1st Sep 2019).

In 2019, India produced \$177bn in the IT sector, of which \$136bn came from exports and employed 4.14M direct and more than 10M employees indirectly .

#### **6.4.2. R & D for Multinationals**

There must be more than 1600 MNCs currently doing R&D in India, while in 2004 there were barely 70. This has been attributed to low wages, but it has a lot to do with an attitude of *frugal innovation* - of solving problems expeditiously, using expertise, knowledge, tactical know-how and

strategic thinking. Good training and a dedicated work ethic attracts MNCs in all sectors to locate their creative work in India, including the design of new car models, advertising slogans and everything else that thrives on a fertile imagination.

It will not be long before all MNCs will move their R&D operations, at least partially to India, because of characteristics mentioned above. There is abundant supply of young graduates from very selective Institutions in India. India has already created a name for itself in technological expertise and shown that there are able to implement complicated transformations, all making India a preferred location for research.

Reproduce below is a table relating to this topic from The Times of India dated June 8, 2018:

Global In-House Centers (GIC) in India			
	MNC America	MNC ASIA Pacific	MNC Europe & Middle East
R&D	620	76	247
BPM*	247	14	100
IT	174	12	91
Total	1041	102	438
Total totals:			1.571

Total number of workers: **8.2 million** in GIC, of which 45% in R&D

\* BPM-Business Process Management

### 6.5. Media and Entertainment

India has 122 major languages and each of them have a variety of publications. Television channels, catering to the large Indian population are busy, and the international televisions stations have productions and programs created specifically for broadcast in the country. It is the same for the radio communications. Indian music has also gained international

recognition and one can see its influence on foreign musical groups, with many seeking inspiration in India. Who can forget the integration of the sitar in their musical creations by the Beatles?

Film production has no limits. Bollywood produces more than twice as many feature films as Hollywood. Its films are seen by more than twice the number of spectators as Hollywood films.

With a high level of advertising experience and creativity and a large captive audience, many of the largest brands are creating advertising video clips shot in India. This sector is worth \$26bn and employs 7.5 M (2020). Advertising production is expected to reach a value of \$100bn by 2025.

## **7. Higher education**

Institutes of Technology and Management, created initially by PM Nehru, serve India's need for high content complex domains and formed a very important foundation for the technological advancement that we see today. These have been expanded and replicated to cover other areas of the Indian geography. As seats for these institutes were limited, they became very selective, picking up candidates with great intellectual quality and preparedness, making them even more desired. It was a great idea and India as well as the entire world is reaping its benefits.

The greatest beneficiaries of these institutions were the children of wealthy families. They were able to give their children the necessary coaching and push to make them competitive. Most poor families were left aside. For the poor, educational instruction available in secondary schools, was not enough to get access to these institutions. Of those who graduated from selected institutions, the IIT Indian Institute of Technology, the IIM-Indian Institute of Management, the Medical Colleges, etc., many migrated to the USA, where they prospered.

The paralysis of Indian 'socialism' that was prevalent at the time did not offer professional challenges to the graduates of these great institutions. Those who stayed behind bid their time until 1991, when the new economic

model was unleashed. They created their own companies or they were managers of IT or R&D companies or Financial Services for Multinational Companies (MNC) in India. Using their capabilities and training, the MNCs were able to expand their operations in India using local know-how, work ethic, responsibility, and low remuneration levels.

India 'produces' about 8 M graduates per year with over 36 M students (2017/8) actively studying at Universities across the country. This will exceed 40 M very soon. More than 0.8 M graduate each year in Engineering and Technologies. India has 993 Universities, 39,931 Colleges and 10,725 Stand-alone Tertiary Education Institutions (Mint, July 2020)<sup>110</sup>. Despite this huge number, there is still a shortage of University seats creating high demand and forcing many thousands to incur extra expenses to study abroad.

With so many diverse Colleges, there is a disparity in the quality of instructions. It is commonplace that a high percentage of graduates are not employable. One newspaper reported some years back that 80% of engineers were not employable. There are many students in Fine-Arts and Commerce and a high percentage of them have difficulties in finding employment.

It is essential to find a solution for those who want to continue their studies after the Higher Secondary, giving them choice between University or Technical courses, very much akin to the German model. In India family pressures do thrust students towards University education, and we need to find a way to channel this focus into learning instead of education.

### ***7.1. Super Institutes***

A brief reference to Top class Institutions in India:

- ***Tata Institute of Sciences***. Founded by the Tata Family in 1908, in Bangalore, for the advancement of knowledge and to train new scientists. In order not to confuse 'paternity' with the English, it was

called the Tata Institute of Sciences, which soon after independence became the *Indian Institute of Sciences*. It is a reference institution in the scientific domain, which had the Nobel Prize C. V. Raman as the 1st Indian Director, in 1933.

- The Tata Group has contributed to the development of many fields of knowledge, including *research* and treatment of *oncological diseases*, at *Tata Memorial Hospital*, Mumbai. In the 1950s, it was the only specialized medical institution for cancer treatment - free of charge to all citizens who came to its doors. Today it is known only as Cancer Research Centre.
- The TATA Group has also been a great boon in Social Sciences, Music, and Art setting up institutes for the development of these arts and sciences.

#### *Institutes of Special Interest*

- The IIM and IIT were institutes were created in the 1960s for the advancement of Technology and Management. These were later expanded to cover more geography using the same basic concept. Its graduates are highly valued in the United States and many of them have held high positions in business and Universities. A plethora of their capabilities underpins the success of entrepreneurial zones and start-ups, in Silicon Valley and beyond. Vivek Wadva said that 44% of the companies created in Silicon Valley were founded by people of Indian origin.
- AIIMSc - All India Institute of Medical Sciences, Delhi, established in 1956 and designed as a model for Medical Schools in India and Asia. Peter Drucker said that AIIMSc was probably the best Medical School in the world!

Today, India has:

- IIT (23): Indian Institute of Technology, 8 were created around 1960s and 7 in 2009 and the remaining in later years
- IIM (21): Indian Institute of Management, 6 were created around 1960 and others around 2009 and later
- AIIMSc (6): India also has 536 Medical Colleges.
- IIIT (24): Indian Institute of Information Technology, 5 founded in 2010 and others were formed later under PPP- Public, Private Partnership
- NIT (31): National Institute of Technology, Autonomous Institutes, of public interest.
- IISER (8): Indian Institute of Science Education & Research, based on the concept of Indian Institutes of Technology, but geared towards basic Sciences.

The IIIT and IISER were created more recently. IIIT - Indian Institute of Information Technology, following the boom in Information Technologies. IISER– Indian Institute of Social Education and Research was the result of massive influx of R&D by the MNCs in India.

## **8. CSIR - Council of Scientific & Industrial Research**

The Council of Scientific & Industrial Research (CSIR), known for its cutting-edge knowledge in different areas of Science and Technology, is a State-owned R&D organization. With its presence in nearly all of India's geography, it has a set of 38 National Laboratories, 39 diffusion centers, 3 Innovation complexes and 5 Units. CSIR's R&D domains and experience lies in its 4600 active scientists supported by 8000 elements of the scientific and technical staff (2013). It covers a wide spectrum of Science and Technology - from radio, space physics, oceanography, geophysics, chemistry, biotechnology and nanotechnology, to mines, aeronautics, instrumentation, environmental engineering and information technology. It

provides significant technological expertise in many areas of the environment, health, drinking water, food, housing, energy, and agriculture.

It is a pioneer of the intellectual property movement in the country and has registered 2971 international active patents and 1592 in India. CSIR has registered more than 14,000 patents since its inception. It has received the “National Intellectual Property (IP) Award 2018, from the Indian Patent Office.

The R&D employees of CSIR are paid by the State with grants apportioned from its annual allocation in the budget. There have been reforms in the way it gives financial incentives with stress on merit and effectiveness. It is necessary to create appropriate motivation to make research more focused and result oriented. Following models being tried by some Research Centers abroad, it would be worthwhile to look for divesting some of this research to private industry. This would give them sense of their usefulness to society, a sense of value for their ideas and include them in the market for new inventions.

The employees at research centers are very erudite with either a PhD or a Masters in their line of expertise. While there is surely a need to incentivize those who are capable, the incentives need to be adapted to specific areas of research. The Governing Boards must be very professional in setting goals to be achieved and generously reward those that do. Some laboratories deserve a special mention given their prestige, economic contributions and importance for the defense of the country:

### **8.1. ISRO - Indian Space Research Organization**

ISRO, based in Bangalore, was founded on August 15, 1969, under the direction of Vikram Sarabhai with an aim to develop space technology and allied applications for the country’s space needs. It established two important systems - the *INSAT* for communications, television broadcasting and meteorological services and the *IRS* - Indian Remote Sensing Satellites, to monitor and explore natural resources. They have developed two types of

vehicles for launching satellites and placing them in geostationary orbit: *PSLV* - Polar Satellite Launch Vehicle and *GSLV* Geosynchronous Satellite Launch Vehicle, to locate the INSAT and IRS satellites in their required orbits.

The first Indian rocket RH-75 was launched on November 20, 1967.

By 20 January 2020, ISRO had already put 319 satellites from 33 countries into space, in addition to its own. It placed Chandrayan-1 in the Moon's orbit in 2008, which was responsible for discovering water on the moon's surface. It sent a probe to MARS in November 2013, entering the Martian orbit on September 24, 2014, at the first attempt - a very rare achievement indeed. This feat was performed at a minimum cost, about 10% of the cost incurred by other countries. In 2016 it launched a rocket with 20 satellites in it, and in February 2017, it launched another with 104 satellites, putting each one in its geostationary orbit, with 100% success.

In July 2019, ISRO launched Chandrayan-2, its second lunar mission. Despite losing contact temporarily, Chandrayan-2 continues to study lunar geology and send high-resolution pictures back to earth.

India has more than 35 active satellites, for signal diffusion, navigation, scientific exploration and meteorology.

Future for ISRO include launching heavy satellites, reusable launch vehicles and interplanetary probes.

## **8.2. *The NIO - National Institute of Oceanography***

Created in 1966, NIO has 170 scientists (out of an approved 200), of whom 120 have a doctorate degree (PhD). 210 employees as on technical and support staff, and 120 form its administrative staff. The main campus is in Dona Paula, Goa, where 80% of its staff work. There are three regional centres in Mumbai, Kochi and Visakhapatnam, manned by the remaining 20% of NIO scientists and staff.



*Objectives of the NIO.* The create an understanding of the oceanography of the northern Indian Ocean - a small, tropical basin, hit by strong seasonal winds where the upper 200m (the oceans are on average 400m deep) form the most active part of the ocean. In this region, the currents are forced by the winds, and with it, the microscopic plants are dragged out to create complex interactions, which go beyond normal disciplines, and change the biogeochemistry of the oceans. Some of the NIO's most quoted research papers are about these two aspects of the upper layer its circulation and biogeochemistry.

The NIO has about 180 registered patents (see [www.nio.org](http://www.nio.org)), many of them on marine biotechnology studies. Organisms that live in the marine environment have a variety of molecules that can be beneficial to health products. This is a new area of research for the NIO. It has also worked in the service of industry with ONGC - Oil and Natural Gas Corporation, a public company, to establish an oil pipeline from the first offshore oil field in Bombay High.

The ongoing research work has served PhD students well. Many Universities, national and international, recognize the NIO as a Research Center for the PhD students and almost 50 scientists from their staff are referred to as research advisors in these Universities.

### ***8.3. The BARC- Bhabha Atomic Research Center***

It is the first Nuclear Research Centre, located in Trombay, Mumbai in the State of Maharashtra. BARC is a multi-disciplinary research Centre with an infrastructure for advanced research, covering the broad spectrum of nuclear, engineering, and related sciences. The specific objective is to take advantage of the peaceful application of nuclear energy, primarily in power generation. The research Centre dominates all facets of power generation, from the reactor design, computer modelling and simulation, risk analysis, development and testing of fuel materials for new reactors etc. It also conducts research on spent fuel and its safe processing and conservation of

nuclear waste. Other areas focus on applications of isotopes in industry, medicine, agriculture, etc. BARC operates several research reactors in the country.

## **9. Conclusion**

In India Scientific advancement and development is not just about tradition, it is the path to innovation and a bright future. Since Independence, there has been a planned push in various technological and scientific domains all designed to improve the living conditions of its citizens. Today the push is market driven.

Judging by the number of patents registered, research by private companies has produced excellent results. Many of the MNCs who paved the way with R&D is bearing fruit. It is very appealing to learn, experiment, and write articles in reference magazines, but what matters most is the number of inventions and patents that will improve the living conditions and create wealth. A patent, which is the result of extensive research and investigation carried out with clarity and focus, has a tradable value.

In the public domain, research laboratories perform an incredible job, and they should keep their focus on results. Laboratories should be headed by people who, in addition to being scientists, should have an entrepreneurial acumen. This, in my opinion, should be the highest priority and the greatest challenge of the near future— a search for efficiency, measurable results, and incentives for those who produce them.

It is important for everyone, including scientists, to understand that qualitative leaps in new products, processes, and services, should benefit society. Whether it is in health, food production, housing construction, infrastructure, education and training, scientists and technologist should make sure that the solutions they device should improving social conditions. In these fields, there is always a need for continued progress to reduce costs and offer effective solutions to the many unresolved problems of today and pave the way for a bright future.

### **Documents consulted on the Internet:**

- <http://www.sanskritimagazine.com/history/taksh.ashila-the-worlds-first-and-oldest-university/>
- <https://en.wikipedia.org/wiki/Nalanda>
- <http://www.crystalinks.com/Índiascience.html>
- <http://www.csir.res.in/Home.aspx?MenuId=9>
- <http://www.nio.org/>
- <http://www.barc.gov.in/>
- <http://www.isro.gov.in/>
- [http://mhrd.gov.in/sites/upload\\_files/mhrd/files/statistics/AISHE2015-16.pdf](http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/statistics/AISHE2015-16.pdf)
- Mogul: <https://www.indiancontents.com/2017/01/first-battle-of-panipat.html>

### **Books and Essays:**

- India unbound, Gurcharan Das, Ed. Penguin Books
- I too have a dream, Verghese Kurien, Ed. Lotus Roly
- Making India Work, William Nanda Bissell, Penguin Books
- India today, Carlos Filipe M. Collaco, with orientation of Eugenio Viassa Monteiro, Santelmo Foundation.

in addition to those quoted in the text.

-

\* Research Note prepared for AESE Business School, Lisbon, in July 2020, by Professor Eugénio Viassa Monteiro and Ing. Carlos A. Monteiro, based in New York, ex-professional of Investment Banking. Total or partial reproduction is forbidden without written permission by AESE. Copyright © 2020 by AESE Business School.

<sup>87</sup> Cfr. <http://veda.wikidot.com/main:home>.

- <sup>88</sup> Unfortunately, many hordes have invaded India throughout history, attracted by its wealth. They brought only the power of weapons. *India at the forefront of Science*
- <sup>89</sup> Cfr. *Crystalinks: Science Medicine, Technology in Ancient India*.
- <sup>90</sup> Jabez T. Sunderland, *India in bondage: Her right to Freedom and a place among the great nations*, New York: Lewis Copeland, 1929, p. 367. Quoted on *An Era of Darkness*, author, Shashi Tharoor, pgs. 3 and 4.
- <sup>91</sup> R. Torredemer, letter.
- <sup>92</sup> Words supposedly delivered in the British Parliament on February 2, 1835, and attributed to Lord Macaulay. He lived about four years in India and was a member of the Supreme Council of India, when William Bentinck was Governor-General.
- <sup>93</sup> Angus Maddison, English, in *The World Economy: A Millennial Perspective*. (2006; pg. 638).
- <sup>94</sup> Cfr. *TIME*, Aug. 13, 2007, William Dalrymple, in *The Last Mughal*
- <sup>95</sup> Jeffrey Sachs, in *The end of Poverty, Penguin books, 2005, pg 174*,
- <sup>96</sup> Cfr. Shashi Tharoor, *An Era of Darkness*, pg 188, and pg 158:“Lord Wavel, (..) considered the British government’s attitude to India ‘negligent, hostile and contemptuous to a degree I had not anticipated’”
- <sup>97</sup> Will Durant, *he Case for India*, New York: Simon & Schuster, 1930, p.7. Quoted on *An Era of Darkness*, author, Shashi Tharoor, pg.2.
- <sup>98</sup> Speaking at Oxford University after receiving a honorary degree of Doctor of Civil Law, July 9<sup>th</sup>. 2005.
- <sup>99</sup> This is the reason I have always had little patience with bureaucrats. Time and again they have revealed to me that they exist for their own power and pelf; they do not exist for the good of the country.” Verghese Kurien, *I too have a dream*.
- <sup>100</sup> Gurcharan Das, pg. 63, *India unbound*, Penguin Books.
- <sup>101</sup> William Nanda Bissell, pg 20, *Making India Work*, Penguin Books.
- <sup>102</sup> Gujarat Cooperative Milk Marketing Federation, Ltd.
- <sup>103</sup> Cfr. Case FH-A-1264, V. Kurien and the milk revolution in India, AESE Business School.
- <sup>104</sup> Verghese Kurien, *I too had a dream*, pgs 98 to 100.
- <sup>105</sup> Ibidem.
- <sup>106</sup> “I began to see then that when the government enters business, the citizens of India get cheated. The greatest repercussion of the government entering into business is that instead of safeguarding

people from vested interests, they themselves become the vested interest.” Verghese Kurien, *I too had a Dream*.

107 Becoming rich has also become acceptable. Whereas a government job was the route to success in the previous generation, now the thing to do is to go into business. Money has replaced power and privilege. Older, traditional people are quick to condemn the changing attitudes. They call it “greed.” They are upset and see it as a threat to Indian culture. But the younger people defend themselves, saying that it is not greed but a desire for achievement. They want to “get things done,” to “produce results,” and business offers to them a stage to do so.” Gurcharan Das, *India unbound*.

108 It’s interesting to refer an innovative solution deserving great praise: ‘*Mohalla Clinics* are first source of health centres in Delhi, that offer a basic package of primary health services including consultation, diagnostics and medicines absolutely *Free of Cost*. Mohalla in Hindi means Locality, Community or Neighborhood. Mohalla Clinics were first set up in 2015 and as of 2019, hundreds of such clinics have been set up in Delhi and has served more than 15 million residents. *Delhi now has more than 450 Mohalla Clinics*. (cfr: <https://www.delhicapital.com/delhi-news/mohalla-clinics.html>).

109 “Customs inspectors could not stop the export of software through telephone lines; labour inspectors could not stop software engineers from talking to customers in America at night; excise inspectors could not harass the IT firms because the government did not levy tax on services. Much like Gurgaon, India’s knowledge economy literally grew at night when the governmentslept.” Gurcharan Das, *India unbound*.

110 According to MINT (31-7-2020), in classes 1-8, there are 96.9% of children; in the secondary (class 9-10) there are 80%; in the Upper Secondary (classes 11-12), 56.2%. Those who follow Higher Education, represent 26.3% of youth between 18- 23 years. Those who leave school after class 8, or 10 or 12, should have professional training to be able to work well and earn accordingly.

## **Annex I**

### ***India at the vanguard of Science***

- India invented the numeric system. The system that values the position of the number, the decimal system, was developed in India around 100 B.C.
- Aryabhata invented the zero. Aryabhata was the first to explain the spherical form, dimension, diameter, rotation of the Earth, in the year 499.
- The first university in the world was established in Takshila in the year 700 B.C. Students from all over the world studied over 60 subjects there.
- The University of Nalanda, formed in the 4th century, it was one of the great achievements of ancient India in the field of education.
- Sanskrit is considered the 'mother of all languages'. Sanskrit is very concise and therefore, is the language most adapted to computer software, according to a report by Forbes in July 1987.
- Ayurveda is the oldest school of medicine known. Charaka, the father of medicine, consolidated Ayurveda 2,500 years ago.
- Today, Ayurveda is rapidly re-establishing its deserved place in society.
- Christopher Columbus was attracted by the wealth of India and tried to go to India when he discovered the American continent, by mistake.
- The art of navigation was born in the Sundh River 6,000 years ago. The word navigation is derived from the Sanskrit NAVGATI. The word "navy" is derived from the Sanskrit 'Nou'.

- In Siddhanta Siromani (Bhuvanacosam 6), Bhaskaracharya II was a description of gravity of the earth around 400 years before Sir Isaac Newton. He also had clear notions about differential calculus and the theory of continual fractions.
- Madhavacharya discovered the Taylor series of the functions of the sine and the cosine, around 250 years before Taylor.
- Madhavacharya discovered the Newton power series.
- Madhavacharya discovered the Gregory Leibnitz series for the inverse tangent and tangent, around 180 years before Leibnitz.
- Madhavacharya discovered the Leibnitz power series for around 200 years before Leibnitz.
- Bhaskaracharya calculated the time taken for the earth to orbit the sun hundreds of years before the Smart astronomer. The time taken for the earth to orbit the sun: 365,258756484 days.
- Infinity was well known in ancient India. Bhaskaracharya II, in Beejaganitha, gave a clear explanation, with examples, about infinity.
- The theory of the continual fraction was discovered by Bhaskaracharya II. • Indians are discovering progression in arithmetic and geometry. The arithmetical progression is explained in Ayurveda.
- Govindaswamin discovered the Newton-Gauss formula for direct interpolation around 700 years before Newton.
- Vateswaracharya discovered the formula for interpolation in reciprocal tables around 850 years before Newton.
- Parameswaracharya discovered the Lhuillier formula around 400 years before Lhuillier.
- Nilakanta discovered the converging series of Infinite Geometrical Progression.
- Positive and negative numbers and their calculation were first explained by Brahmagupta in his book Brahmasputa Siddhanta.
- Aryabhatta also proposed heliocentric theory gravitation, almost 1,000 years before Copernicus.

- The value of “pi” was first calculated by Boudhayana, who also explained the concept that is today known as the Pythagoras Theory, in the 7th century B.C. This fact was validated by English academics in 1999.
- Algebra, trigonometry and calculus came from India. Quadratic equations were proposed by Sridharacharya in the 11th century.
- The largest number used by the Greeks and the Romans was 106, while in India people worked with numbers of up to 1053, with specific names, around 5,000 B.C, during the Vedic period.
- Maharshi Sushruta is the father of surgery. Some 2,600 years ago, he and his health scientists of the time carried out complicated surgeries like Caesarean sections, cataracts, member prosthesis, fractures, kidney stones and even plastic surgery.
- The use of anaesthetic was known in ancient India. Around 125 surgical pieces of equipment were used.
- Detailed knowledge of anatomy, physiology, aetiology, embryology, digestion, metabolism, genetics and immunity can be found in many texts.
- When many cultures were still nomads, inhabiting forests, 5,000 years ago, Indians established the Harappan culture in the Valey Sindh Civilization.
- RigVedas, a hymn dedicated to the sun, mentions very clearly that the sun travels 2,202 yojanas in half nimesha. That represents the speed of light.
- The first world temple in granite is the Brihadeswara in Tanjavur, Tamil Nadu. The dome (shikhara) is made of only a single piece of granite weighing 80 tonnes.
- The famous diamond Kohinoor that is encrusted on the crown of the British monarch (Queen Victoria, and Elizabeth II) was acquired in India.
- According to the Gemological Institute of America, up until the year, 1896 India was the only source of diamonds in the world.



- Chess (Shataranja or Assolapada) was apparently invented in India.
  - The game Snakes and Ladders were created by the poet/saint Grandevo, in the 13th Century. It was originally known as 'Mokshapat'. The ladders in the game represented virtues and the snakes, vices.
- (Available on the Internet, almost all verified for accuracy)

## Annex II

### *CSIR<sup>111</sup> Laboratories in India*

- Advanced Materials and Processes Research Institute (AMPRI), Bhopal
- Central Building Research Institute, Roorkee
- Center for Cellular Molecular Biology, Hyderabad
- Central Drug Research Institute, Lucknow
- Central Electrochemical Research Institute, Karaikudi
- Central Electronics Engineering Research Institute, Pilani
- Central Food Technological Research Institute, Mysore
- Central Glass Ceramic Research Institute, Kolkata
- Central Institute of Medicinal Aromatic Plants, Lucknow
- Central Institute of Mining and Fuel Research, Dhanbad
- Central Leather Research Institute, Chennai
- Central Mechanical Engineering Research Institute, Durgapur
- Central Road Research Institute, New Delhi
- Central Scientific Instruments Organization, Chandigarh
- Central Salt Marine Chemicals Research Institute, Bhavnagar
- CSIR Fourth Paradigm Institute, Bengaluru
- Institute of Genomics and Integrative Biology, Delhi
- Institute of Himalayan Bioresource Technology, Palampur
- Indian Institute of Chemical Biology, Kolkata
- Indian Institute of Chemical Technology, Hyderabad

- Indian Institute of Integrative Medicine (IIIM), Jammu
- Indian Institute of Petroleum, Dehradun
- Indian Institute of Toxicology Research, Lucknow
- Institute of Minerals and Materials Technology (IMMT), Bhubaneswar
- Institute of Microbial Technology, Chandigarh
- National Aerospace Laboratories, Bangalore
- National Botanical Research Institute, Lucknow
- National Chemical Laboratory, Pune
- National Environmental Engineering Research Institute, Nagpur
- North - East Institute of Science and Technology, Jorhat
- National Geophysical Research Institute, Hyderabad
- National Institute For Interdisciplinary Science and Technology, Thiruvananthapuram
- National Institute of Oceanography, Goa
- National Institute of Science Communication And Information Resources, New Delhi
- National Institute of Science, Technology And Development Studies, New Delhi
- National Metallurgical Laboratory, Jamshedpur
- National Physical Laboratory, New Delhi
- Structural Engineering Research Center, Chennai
- CSIR-UNIT: Open Source Drug Discovery (OSDD), New Delhi
- CSIR-UNIT: Traditional Knowledge Digital Library (TKDL), New Delhi
- CSIR-UNIT: Translational Research and Innovative Science Through Ayurveda TRISUTRA), New Delhi
- CSIR-UNIT: Human Resource Development Center (HRDC), Ghaziabad
- CSIR-UNIT: Unit for Research and Development of Information Products (URDIP), Pune

-

111 Council of Scientific and Industrial Research.

## A PANDEMIA ENSINOU-NOS ALGO?

EUGENIO VIASSA MONTEIRO<sup>112</sup>

Desde fevereiro estamos a tentar saber do vírus: é agressivo? É letal? É contagioso? Há remédios? Há vacinas? Sentimo-nos insignificantes, nada, com a incapacidade de o dominar.

Isso lembrou-me passagens do Evangelho, quando o povo, ante as aflições de doenças e sofrimentos, corria atrás de Jesus e levava doentes, para Ele curar. O povo devia sentir-se como nós, perante o vírus.

Apesar da arrogância e autosuficiência, ao ver as descobertas da ciência e tecnologia e os avanços da medicina, num instante nós sentimo-nos como um zero!

E isso fez-nos virar para o Criador,...a perguntar: como sair disto?

Recuperada a serenidade, fomos reagindo. Ações imediatas: não nos expormos, evitarmos contágios, ficarmos isolados, etc. A tranquilidade para pensar sem correrias, fez-nos ver coisas importantes, que quando atarefados não víamos:

1. O sentido do dever, da responsabilidade e a generosidade dos agentes de saúde, expostos ao vírus, embora protegidos, para atender os doentes. Longas horas extra e sem descanso...
2. E dos agentes de segurança, para fazerem respeitar o confinamento;
3. Do pessoal das farmácias e supermercados;

4. O sacrifício dos trabalhadores do *e-commerce*, para entregar as encomendas de alimentação e outras, a quem está retido;
5. Os hotéis transformados em enfermarias, porque a sobrevivência de muitos o exigia e ninguém discutiu. **Uma vida vale sempre uma vida!**
6. Um forte sentido de solidariedade, para nos protegermos todos, pois um descuido meu pode ser fatal para os outros.

Na onda de generosidade, muitos pensaram nos mais próximos, nos familiares e vizinhos –alguns velhos e acamados, outros sem meios-, para ter um gesto de enviar alimentos, ofertas, um serviço, um telefonema para quebrar a solidão... Teremos sentido o palpitar de corações agradecidos, que antes nem conhecíamos; e experimentado a enorme alegria de dar...

Tudo isso terá despertado o fio de humanidade, talvez perdido dentro de nós, por falta de uso. Muitas fundações e iniciativas pessoais ou coletivas esvaziaram os cofres para acudir aos necessitados, com comer, transportes para migrantes, etc. E o céu ficou mais azul e sem poluição...

Para muitos foi a oportunidade de trabalhar de casa, evitando longas deslocações. Menos produtivos, no início, mas depois, com experiência e organização, bem mais. Será essa a solução futura? Não sei, mas a virtude andará aí pelo meio..

Muitos não queriam saber do *e-commerce*, que era um risco. Mas a necessidade fe-los experimentar e tornou-os incondicionais; mesmo para adquirir produtos de mercearia e vegetais, coisas que antes só vendo e tocando...

As empresas de *e-commerce* estão a investir somas astronómicas, para poderem servir a população, ganhando também o seu. A elevada densidade e a propensão indiana para as tecnologias fez do país o campo de experimentação das novas ideias.

Não apenas a Amazon.com, a Walmart com o Flipkart, a Reliance Jio, mas grossistas e cadeias de retalho indianas deixaram-se seduzir pelo *e-commerce* e encontraram soluções imaginativas.

A tecnologia fez entrada no ensino à distância, em reuniões e videoconferências; no uso da robótica para evitar contactos; na inteligência artificial para atendimento nos balcões; na digitalização do pequeno comércio, pelo país, que assim ficará moderno, e aderindo a uma *e-plataforma*, poderá ser o elo final da cadeia, para a entrega dos produtos na proximidade. Há mais de 30 milhões de *kiranas*, que assim se modernizarão e terão mais trabalho. E virá o 5G da Jio, projeto indiano, que poderá revolucionar as comunicações, o acesso aos media eletrónicos, o ensino, etc.

Os trabalhadores, vindos às cidades para obras de construção civil e infraestruturas, para o comércio, para os táxis e *rickshaws*, viveram tempos difíceis, sem trabalho. E ao regressarem às suas aldeias, ficou clara a sua importância e a pouca atenção que recebiam dos ricos e poderosos, que os “utilizavam”. Tomar consciência da importância, deve levar a associarem-se, para exigirem mais alojamentos de renda acessível, transportes oferecidos pelas companhias contratantes, seguros de vida e de saúde, etc. Foi o momento propício para focar a atenção nos pobres, que vivem mal e que mais sofrem com a pandemia.

A logística de distribuição e a rutura de stocks que viriam da China fez pensar na autosuficiência local de alguns produtos de proteção e para a saúde e na produção distribuída pelo país em unidades pequenas, tanto na agricultura e pecuária, na aquacultura em tanques, cooperativas de leite e derivados e para os produtos farmacêuticos, industriais e de artesanato, unidades de “call centres”, etc. Pode ser a oportunidade de criar ou expandir pequenas e médias empresas de todos os ramos, nas zonas rurais, que continuam a ser os grandes criadores de empregos.

Também empresas de artesanato local, de produtos para a decoração de interiores, mobílias com toque artístico e toda a variedade de artigos de perfumaria, de higiene e joalheria, poderão ficar em grande realce. Aliás a Fabindia deu já o sinal da importância ao ter hoje mais de 330 lojas de grandes dimensões, bem situadas, nos aeroportos e nas grandes cidades com afluxo de passageiros e turistas. Ela adquire produtos a mais de 55.000

fornecedores, do tipo familiar, no país todo. As compras são feitas através de 17 centros, que também prestam apoio e ideias de melhoria da qualidade, de processos, de tecnologia, cores, padrões, etc. roupas e acessórios para criança, mulher e homem, textéis-lar, colchas, e a ampla gama de produtos que se poderiam designar de étnicos. Isso fará reavivar a atividade em pequenos centros rurais, dando vida própria e fazendo o trabalho mais apreciado e bem remunerado.

-

<sup>112</sup> Professor da AESEBusiness School (Lisboa) e autor do livro “*O Despertar da Índia*”



# **A RETIRADA DA NACIONALIDADE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO TERRORISMO REFLEXÕES A PARTIR DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA**

RAFAEL CHENIAUX

## **1. Introdução**

O fenómeno do terrorismo moderno, em especial aquele promovido por grupos com projeção internacional, vem inspirando importantes alterações no direito da nacionalidade de diferentes Estados na União Europeia. Com efeito, multiplicaram-se as causas de perda involuntária dos estatutos de nacional e, por conseguinte, de cidadão da União. O nosso trabalho visa a estudar as incompatibilidades possíveis dos resultados dessa prática estadual com alguns princípios fundamentais do Direito comunitário, designadamente no que diz respeito à proporcionalidade (na tradição dos acórdãos do TJUE Rottman e Tjebbes).

Com esse intuito, debruçar-nos-emos não só sobre os casos paradigmáticos dos novelíssimos §33 (2) da Lei de Cidadania austríaca (aplicável aos plurinacionais que participaram nas atividades belicosas de um grupo armado no estrangeiro) e art. 23.º/2 do Código da Nacionalidade belga (que visa a algumas categorias de plurinacionais condenados a uma pena de prisão efetiva de pelo menos cinco anos por crime de terrorismo),

mas também sobre a conceitualização da cidadania da União Europeia e das suas vertentes, e finalmente sobre o seu papel limitador da competência estadual na retirada de nacionalidade.

## 2. A cidadania da União Europeia

A cidadania da União Europeia, ainda antes do momento da sua génese no Tratado de Maastricht (1992)<sup>113</sup> – “é instituída a cidadania da União” (artigo 8.º/1 TCE) –, já havia sido um ponto essencial de discussão no conhecido Relatório do Primeiro-Ministro belga Leo Tindemans endereçado ao Conselho Europeu (1976)<sup>114</sup>. Ali era advogada uma *Europa dos cidadãos* capaz de fornecer uma dimensão social e humana às Comunidades.

A referência a essa noção, inclusivamente recuperada – enquanto “afirmação política, mais do que uma declaração de cunho jurídico” –<sup>115</sup> pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 30 de maio de 1989<sup>116</sup>, é bastante significativa, em particular dado o caráter plural e (multi)nivelado que assume o conceito de cidadania.<sup>117</sup>

Atendemos ora aos relatórios do comité Adonnino<sup>118</sup>, estabelecido no Conselho Europeu de Fontainebleau de 1984, e que tinha como missão propor medidas com vista à realização da *Europa dos cidadãos*.<sup>119</sup> Como refere o Professor CEREXHE, refletindo sobre os resultados dos trabalhos desse comité *ad hoc*, se a almejada Europa dos Cidadãos permitiria, por um lado, reforçar – no plano interno – a coesão entre os povos europeus, possibilitando, assim, que estes manifestassem, por meio de símbolos e sinais comuns, “a sua solidariedade e pertinência comunitária”<sup>120</sup>, por outro lado, – e em uma vertente externa – ela conduziria à afirmação, perante o resto do mundo, de uma genuína “identidade europeia”.<sup>121</sup>

A cidadania, importa referir, não se confunde com a nacionalidade. A segunda dessas formulações refere-se ao elo que se estabelece entre o indivíduo e o Estado e que permite a delimitação da população constitutiva dessa unidade estadual – contrapondo o *nacional* ao *estrangeiro* –. De outro

modo, a cidadania reflete essencialmente o conteúdo dessa ligação, enquanto um feixe de direitos e de deveres que se associa à plena participação do sujeito nos negócios da *polis*, assumindo dessa maneira uma conotação eminentemente interna.<sup>122</sup>

Historicamente, o conjunto dos cidadãos soía muitas vezes ser mais restrito que o dos nacionais, não se reconhecendo à totalidade destes o *status* próprio daqueles.<sup>123</sup> Dessa maneira, a malgrado da proximidade entre essas duas noções, percebe-se que elas não coincidem. A cidadania enquanto estatuto, conhecida desde os tempos da Antiguidade clássica, surge revigorada após os movimentos revolucionários americano e francês do último quartel do século XVIII. “O principal lema destas duas revoluções foi o de que os cidadãos devem ser todos livres e iguais”.<sup>124</sup> Não obstante, os direitos e as liberdades próprios da cidadania ainda não se aplicavam a todo o universo dos membros do Estado-nação, mas apenas a uma minoria. O exemplo paradigmático é o do direito ao voto, ao qual durante muito tempo não tinham acesso vastos setores da população nacional, como o das mulheres ou dos analfabetos.

Na realidade da União Europeia, o estatuto de cidadão é reconhecido, à luz do artigo atual 20.º TFUE – inicialmente no 8.º/1 TCE –, a “qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro”.

No entanto, as autoridades estaduais têm o poder, já explicitado na *Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-Membro* anexa à ata final da Conferência que aprovou o Tratado de Maastricht,<sup>125</sup> de precisar quais indivíduos devem de ser considerados, para efeitos do direito da União, como nacionais desse Estado membro.

Assim, o Reino Unido, por exemplo, informou ao Conselho – quando da sua adesão às Comunidades em 1972,<sup>126</sup> e, mais uma vez, atualizando a sua declaração à luz das alterações da sua legislação interna, em 1983<sup>127</sup> – que determinados “*british overseas citizens*” não deveriam ser tidos como nacionais britânicos para a aplicação das disposições do Tratado, o que foi confirmado pelo Tribunal de Justiça quando do acórdão *Kaur*, de 20 de fevereiro de 2001<sup>128</sup>. O círculo de cidadãos europeus desse antigo Estado

membro era, portanto, mais restrito do que, à partida, se poderia supor em uma primeira leitura do seu direito interno da nacionalidade. Assim, cidadãos britânicos do ultramar, uma das três categorias de cidadania reconhecidas pelo *British National Act* (1981), e em relação aos quais poderia ser recusada a entrada e permanência no Reino Unido, não possuíam – no geral –, no concernente ao direito comunitário, a nacionalidade do Reino Unido.

De facto, a cidadania no nível da União é apenas complementar à cidadania nacional – nos termos do art. 17.º CE (Amsterdão), mas substituindo o Tratado de Lisboa (2009) a expressão “complementar” por “acresce”<sup>129</sup> no atual 20.º/1 TFUE – e não goza de autonomia em face da nacionalidade dos Estados membros, nos termos em que esta é por eles definida.

A supramencionada *Declaração relativa à nacionalidade* explicitava que “a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-Membro é exclusivamente regida pelo nacional desse Estado-Membro”. Outrossim, a Dinamarca, quando da ratificação do Tratado da União Europeia, por meio de uma declaração unilateral sobre a cidadania da União (1992), expressou o entendimento de que esta constituía um conceito “inteiramente diferente do conceito de cidadania consagrado na [sua] Constituição”, não devendo ser lida “no sentido da cidadania de um Estado-nação”<sup>130</sup>

## 2.1. As vertentes da cidadania

Dessa sorte, a cidadania da União Europeia constitui um estatuto bastante particular, que se sobrepõe ao *status civitatis* estadual, não o substituindo. Trata-se, ainda assim, de verdadeira cidadania, na medida em que reflete o conteúdo de uma específica relação de pertinência dos indivíduos à União, embora intermediada pela nacionalidade de um Estado membro.

Considerando, como o fez BARNARD<sup>131</sup>, que se podem distinguir três vertentes da cidadania europeia, devemos precisar que esse conceito implica, para além de um complexo de direitos<sup>132</sup>, a possibilidade de participação na vida comunitária e um vínculo de pertencimento à União.

*Primo*, ao cidadão europeu são atribuídos importantes direitos, dos quais o “mais fundamental”<sup>133</sup> é o de circular e permanecer livremente no território dos diferentes Estados membros (20.º/2/a), 21.º TFUE, 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais), liberdade essa que se estende para além do substrato dos trabalhadores e dos indivíduos que visam a prestar ou a receber serviços, constituindo um direito “inseparável”<sup>134</sup>, como afirmou o advogado-geral La Pergola quando do caso *Martínez Sala*, da noção de cidadania da União.

Ademais, os cidadãos gozam, no território de países terceiros em que seu Estado de nacionalidade não tenha representação, do direito à proteção diplomática e consular por parte de qualquer outro Estado membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (20.º/2/c), 23.º TFUE, 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais). Contudo, visto que, na ordem internacional, os indivíduos não têm a titularidade de um direito subjetivo de ser assim protegidos (nem no que tange ao seu próprio Estado), o que a ordem jurídica da União consagra realmente é a proibição de um tratamento discriminatório entre diferentes cidadãos europeus pelas missões diplomáticas e consulares de um Estado membro, que não podem negar a um estrangeiro, nacional de outro Estado membro que não tenha representação no país terceiro, a proteção de que beneficiaria um seu próprio nacional.<sup>135</sup>

*Secundo*, os cidadãos europeus têm o direito de envolver-se ativamente na vida política da União, votando, e podendo ser eleitos, nas eleições para o Parlamento Europeu (20.º/2/b), 22.º TFUE, 39.º da Carta dos Direitos Fundamentais), e nas eleições municipais do município de sua residência (20.º/2/b), 22.º TFUE, 40.º da Carta dos Direitos Fundamentais). Por outro lado, são titulares de certos direitos de “participação cívica”<sup>136</sup>, como o de petição quer ante a Comissão Europeia quer ante ao Parlamento Europeu

(20.º/2/d), 24.º/2 TFUE, 11.º/4 TUE), ou o de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu (20.º/2/d), 24.º, 228.º/1 TFUE, 43.º da Carta) ou ainda o de dirigir-se aos órgãos da União em qualquer uma das línguas do Tratado e de obter uma resposta no mesmo idioma (20.º/2/d), 24.º/4 TFUE, 41º da Carta).

*Tertio*, a cidadania associa-se igualmente a uma pertinência (“*membership*”) à União Europeia, que se desdobra em duas dimensões.<sup>137</sup>

De um lado, sob o prisma do direito, é a titularidade da nacionalidade de um dos Estados membros que permite que se estabeleça o vínculo jurídico entre a União e os indivíduos, e, conseqüentemente, é essa circunstância a condição *sine qua non* para a atribuição a essas pessoas do complexo dos direitos (e, nos termos do Tratado, também dos deveres<sup>138</sup> próprios da cidadania. Com efeito, não poderá ser cidadão europeu aquele que perdeu<sup>139</sup>, ou que nunca teve, a nacionalidade de um dos 27 Estados membros.

De outro lado, a partir de um ponto de vista psicológico, a referida “*membership*” reflete a ligação identitária do cidadão com a União Europeia. No Relatório Tindemans, concluía-se acertadamente que o facto de os Estados membros terem um destino comum não bastava, porquanto essa realidade deveria ser apreensível para os cidadãos. Dessarte, não só a existência de símbolos, como a bandeira, o lema, ou o hino da União Europeia, senão também a implementação de iniciativas (como, no nível da mobilidade de estudantes universitários, o programa Erasmus) aptas para aproximar os indivíduos da ideia de uma “União dos cidadãos” visam ao fortalecimento dessa dimensão da cidadania europeia.<sup>140</sup>

Não obstante, é legítimo questionarmo-nos se, à luz de um crescente “euroceticismo” sentido em certas partes da União Europeia – especialmente em um contexto pós-saída de um Estado membro, designadamente, o Reino Unido, da organização – são realmente eficazes essas medidas para o desenvolvimento da ligação psicológica entre os cidadãos e a União.

É, por exemplo, verdadeiro que o número de eleitores nas eleições para o Parlamento Europeu ainda é, se comparado as eleições para os

parlamentos nacionais, significativamente baixo. Contudo, refira-se que em 2019 a participação eleitoral foi a mais alta da História europeia desde 1994, em razão, especialmente, dos votos dos mais jovens. Outrossim, mais da metade dos eleitores, quando interrogados sobre o motivo da sua opção pelo voto, responderam que estavam a exercer “o seu dever enquanto cidadãos”.<sup>141</sup>

Dessa sorte, a dimensão psicológica que se liga ao *status civilis* da União Europeia não pode ser menosprezada, ainda que dificilmente esta poderá vir a atingir (salvo, talvez, se forem dados passos relevantes no sentido de uma – difícil – federalização) uma intensidade semelhante àquela correspondente ao vínculo *commune* formado entre os indivíduos e os seus Estados de nacionalidade.

## 2.2. A perda involuntária do estatuto

Na medida em que o indivíduo perca, por uma decisão da *auctoritas* estadual, a nacionalidade do seu Estado membro, desaparece o seu estatuto de cidadão da União, salvo se mantiver a nacionalidade de um outro Estado membro.

Não obstante, a essa retirada da nacionalidade, conduzindo ao fim da condição de cidadão europeu, não é indiferente o direito da União Europeia.

Com efeito, o TJUE teve ocasião de afirmar, nos acórdãos *Rottman* (2010) e *Tjebbes* (2019), que situações suscetíveis de levar à perda do *status* do cidadão europeu podem cair, “pela sua própria natureza e pelas suas consequências”<sup>142</sup> na esfera de aplicabilidade do direito da União.

É inegável que as questões da perda e da aquisição de nacionalidade se incluem no núcleo duro da soberania dos Estados. Não é possível falar de Estado independente que não detenha o poder de determinar por si só quem são ou não são os membros da sua comunidade nacional. Todavia, esse poder não é ilimitado.

Dessarte, por exemplo, o direito internacional interdita a retirada da nacionalidade em certas circunstâncias (assim, para evitar a apatridia, o art. 8.º da Convenção de Nova Iorque de 1961<sup>143</sup>, e também a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 1997<sup>144</sup>, no que tange à proibição da discriminação nas regras relativas à nacionalidade, no seu art. 5.º, e, contra a privação arbitrária do estatuto de nacional, no seu art.4.º/c)). No âmbito da União Europeia, o acórdão *Michelleti*<sup>145</sup> esclareceu que os Estados membros, ao decidir sobre questões de direito da nacionalidade, não podem desconsiderar o direito da União.

Em um contexto como o atual, em que diversos Estados europeus têm alterado as suas normas de direito interno para permitir a perda involuntária da nacionalidade a indivíduos com ligação (ainda que não confirmada) ao terrorismo, o que tem a dizer o direito comunitário?

O advogado-geral Poiares Maduro, nas suas conclusões relativas ao caso *Rottman*<sup>146</sup> – em que um indivíduo, austríaco no momento do nascimento, se naturalizou alemão, perdendo assim sua primeira nacionalidade, e, posteriormente, em razão de fraude cometida no processo de obtenção da nacionalidade, teve esta revogada, encontrando-se assim uma situação suscetível de conduzir a sua apatridia – apontou para a aplicabilidade do direito da União, porquanto não se tratava de uma situação puramente interna, em que todos os elementos relevantes estivessem unicamente ligados ao Estado membro, uma vez que se podia estabelecer um nexo entre o exercício de uma liberdade comunitária (a transferência de residência do senhor Rottman da Áustria para a Alemanha, condição de sua posterior naturalização) e a retirada da nacionalidade. Acrescentou ainda que:

“A cidadania da União, mesmo que constitutiva de um “estatuto fundamental dos Estados - Membros”, não tem, é certo, por objectivo alargar o âmbito de aplicação material do Tratado a situações *internas* sem conexão alguma com o direito comunitário.”<sup>147</sup>



Todavia, o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a matéria esclarece que a situação em causa estava “pela sua própria natureza e pelas suas consequências” abrangida pelo direito da União, e que o Estado, ao decidir sobre a perda da nacionalidade, deveria se atender ao princípio da proporcionalidade, observando as consequências que poderiam advir, “à luz do direito da União”, da retirada desse estatuto para a pessoa interessada e para os seus familiares. Ademais, é legítimo ao Estado querer proteger, pela via da perda involuntária da nacionalidade, “a particular relação de solidariedade e de lealdade entre ele próprio e os seus nacionais e a reciprocidade de direitos e de deveres.”<sup>148</sup>

Já foram apontados como fatores relevantes para o teste de proporcionalidade a gravidade da infração cometida, a possibilidade de reaquisição de uma possível outra nacionalidade originária, o tempo decorrido entre a eventual decisão de naturalização e a de sua revogação,<sup>149</sup> e também dificuldades específicas para a deslocação para os Estados membros na sequência da perda nacionalidade com vista à manutenção de vínculos familiares genuínos e regulares ou para fins profissionais, ou ainda um risco sério de deterioração substancial da sua segurança ou da sua liberdade de circulação em razão da impossibilidade de beneficiar da proteção consular de um Estado da União.<sup>150</sup>

No recente acórdão *Tjebbes*<sup>151</sup>, por outro lado, os indivíduos a quem foi retirada *ex lege* (pela circunstância de, vivendo fora da União, não terem renovado a tempo os seus passaportes dos Países Baixos) a nacionalidade neerlandesa não haviam previamente utilizado do direito de circulação na União; de facto, alguns desses cidadãos viviam a largos anos fora do continente europeu.

Para o advogado geral Mengozzi, a conexão relevante com o direito comunitário, que permita a aplicabilidade *ratione materiae* das suas disposições, seria a própria titularidade da cidadania europeia, enquanto estatuto tendencialmente *fundamental* dos nacionais dos Estados-membros.<sup>152</sup>

Os juízes, no seu acórdão, reconheceram que os interessados não haviam utilizado o seu direito à livre circulação dentro da União, mas, ainda assim, admitiram a aplicabilidade do direito comunitário à questão. Outrossim, determinaram que, em situações como a do caso *sub iudice*, em que a perda da nacionalidade se operava por efeito automático da lei, deveria ser assegurada uma apreciação individual da pessoa em causa (e dos seus familiares) e se averiguar as consequências a que, à luz do direito da União, essa perda conduziria. Por fim, se a aplicação concreta do princípio da proporcionalidade implicasse a invalidade da retirada da nacionalidade e a consequente perda da cidadania europeia, os Estados deveriam “providenciar para que a pessoa em causa recupere *ex tunc*” o estatuto de nacional<sup>153</sup>.

Circunstâncias irrelevantes para o direito da União, como o domínio da língua ou o considerar-se emocionalmente ainda um “nacional” do país – ou, ainda refira-se, o risco de apatridia, contra o qual não protege o direito da União<sup>154</sup>, conquanto tanto o acórdão *Rottman*, como o *Tjebbes* tenham invocado a Convenção de Nova Iorque de 1961 –, parecem não ser invocáveis para esse teste de proporcionalidade, como não o são as consequências meramente hipotéticas ou virtuais<sup>155</sup> da retirada da nacionalidade.<sup>156</sup>

Não só ao princípio geral da proporcionalidade<sup>157</sup>, mas também a outros princípios e normas de direito da União, do qual se destaca a não discriminação em razão de origem étnica ou social, convicções políticas, pertença a uma minoria nacional, entre outros (art. 23.º da Carta dos direitos fundamentais), devem obediência os Estados membros no momento da sua decisão sobre a retirada da nacionalidade a um indivíduo, considerando-se que a situação caia no âmbito de aplicação do direito comunitário.<sup>158</sup>

Como refere o advogado geral Poiares Maduro, “em teoria, qualquer norma da ordem jurídica comunitária pode ser invocada, a partir do momento em que as condições de aquisição e de perda da nacionalidade estabelecidas por um Estado-Membro entrem em conflito com ela.”<sup>159</sup>

Será, então, de concluir que qualquer situação jurídica ocorrida nos Estados membros que seja suscetível de conduzir à perda do estatuto de cidadão da União cai, por esse facto, no âmbito do direito comunitário? Em outras palavras, não será possível conceber hipóteses em que a perda involuntária da cidadania europeia em razão da retirada da nacionalidade consubstancie uma situação puramente interna?

Ao longo da História da União, o conceito de “situações puramente internas”<sup>160</sup>, às quais o direito comunitário não se aplicava, foi sendo interpretado pela jurisprudência de diferentes maneiras. Se, a princípio, a noção parecia abranger as hipóteses do não exercício pelo interessado da sua liberdade à circulação na União, com o advento de acórdãos como *Garcia Avello*<sup>161</sup> (2003), *Zhu e Chen*<sup>162</sup> (2003) e *McCarthy*<sup>163</sup> (2011), suscitaram-se dúvidas importantes sobre o real escopo da competência do direito da União Europeia.<sup>164</sup>

Após estender substancialmente o âmbito das “situações transfronteiriças” cabíveis na esfera de aplicabilidade do direito comunitário – ao relevar situações em que nenhuma fronteira física tivesse sido efetivamente transposta, como no caso em que o direito da União se aplicava a nacionais de um Estado membro a residir legalmente em outro<sup>165</sup> –, o Tribunal, no último dos acórdãos supracitados, afirmou explicitamente que “a situação de um cidadão de um Estado-Membro que, como S. McCarthy, não fez uso do direito de livre circulação não pode, só por isso, ser equiparada a uma situação puramente interna.”<sup>166</sup>

Nesse preciso caso, como antes em *Rottman* e em *Ruiz Zambrano*<sup>167</sup>, os juízes reconheceram a aplicação do direito comunitário sem se atender à “transfronteiridade” da situação das pessoas interessadas.

Embora não recusando a regra das situações transfronteiriças, o Tribunal de Justiça admitiu paralelamente a ativação da competência do direito da União em face de situações passíveis de impedir o “gozo efetivo dos direitos” relativos ao estatuto de cidadão da União, como já fora referido em *Ruiz Zambrano* (2011)<sup>168</sup>. Em *McCarthy* o direito comunitário não encontrou aplicação ao caso concreto, pois, como relata o

para. 50 do acórdão, a situação em questão – envolvendo a recusa de uma autorização de residência no Reino Unido ao cônjuge de uma nacional irlandesa, a qual, refira-se, sempre vivera no Reino Unido – não teria como efeito obrigar a cidadã europeia a sair do território União.

Dessa sorte, parece que apenas em casos particularmente graves o direito da União se pode estender a situações sem o elemento da transfronteiridade. Assim será nos casos em que o indivíduo se vê forçado a abandonar o território da União Europeia e, por maioria de razão, também nas hipóteses de uma perda involuntária da nacionalidade conducente à perda da cidadania europeia – como em *Rottman* e *Tjebbes* –; aqui é a totalidade dos direitos associados ao *status civilis* que é apagada<sup>169</sup>.

No caso da retirada pelos Estados da nacionalidade a indivíduos com ligação ao terrorismo, parece que, à luz dessa jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça da União Europeia, o critério para a ativação da competência do direito comunitário será sobretudo a suscetibilidade da medida em causa de conduzir à perda da cidadania europeia, independentemente de o afetado ter ou não exercido o seu direito à livre circulação na União. Somente assim protege-se efetivamente a cidadania europeia, enquanto estatuto que tende a ser o “fundamental” para os seus titulares.

Não obstante, parece dever ser feita uma ressalva: se o indivíduo em particular encontra-se de tal modo desligado da União que não se pode falar, senão em termos de muito baixa probabilidade, de um gozo do essencial do direitos da cidadania europeia, (pensemos no caso de um combatente *jihadista*, sem residência na União e sem qualquer intenção de visitar o território em causa, que se opõe veementemente à efetivação dos princípios e dos direitos fundamentais que se encontram na base da construção europeia e o qual, ademais, toma medidas ativas no sentido de combater o Estado membro de que é nacional, por exemplo, por meio da organização de atentados terroristas), o nexos com o direito comunitário é tão frágil que a decisão do Estado de nacionalidade que conduza à perda da nacionalidade pode ser considerada como situação puramente interna.

Não se trata aqui de uma retração da ordem jurídica comunitária perante “cidadãos indesejados”, pois o direito da União se aplica indiscriminadamente a todos indivíduos que caiam no seu âmbito, independentemente de terem cometido crimes, ainda que de especial gravidade. Trata-se tão-só da necessidade do estabelecimento de fronteiras entre o direito interno dos Estados e o comunitário em situações relativas à nacionalidade, que permanece sendo um domínio exclusivo dos Estados que ao direito da União só diz respeito na medida em que se estabeleça um nexo qualquer com essa ordem jurídica. Nas hipóteses em que o cidadão europeu se encontrar manifestamente em uma situação em que não faça de facto uso, e nem seja previsível que o faça, dos seus direitos de cidadão europeu, podemos defender a consubstanciação de uma *situação puramente interna*, irrelevante para o direito comunitário.

Em todos os demais casos, os Estados membros não podem se eximir nem de aplicar o teste de proporcionalidade referido em *Rottman* e *Tjebbes* aos particulares afetados, atendendo às consequências possíveis no nível do direito da União da perda do estatuto, nem de considerar, outrossim, se a situação constitui um caso de discriminação (direta ou indireta)<sup>170</sup>, com violação do princípio de igualdade reconhecido aos cidadãos europeus, em particular no art. 21.º da Carta de direitos fundamentais da União Europeia.

### **3. As evoluções recentes no seio dos Estados-Membros à luz do princípio da proporcionalidade**

Diversos países europeus têm, nos últimos anos, alterado as suas normas de direito da nacionalidade, tornando mais fácil a perda involuntária desse estatuto, principalmente como uma estratégia de combate ao terrorismo.

No caso português, a Lei orgânica N.º 8/2015, de 22 de junho veio alterar a lei nacional sobre a nacionalidade, implicando a recusa da concessão da naturalização de indivíduos que constituam “perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do *terrorismo*” [itálicos nossos],

circunstância essa que serve de fundamento à oposição à aquisição da nacionalidade, em um contexto de esforço global para a repressão e prevenção do terrorismo de que são exemplos Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>171</sup> e a Estratégia Europeia no domínio do combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo (Conselho JAI 2014).<sup>172</sup>

Entretanto, indo mais longe, o Projeto de Lei N.º 479/XIII-2.ª, de 27 de março de 2017, e de iniciativa do grupo parlamentar do CDS-PP, propunha a retirada da nacionalidade aos indivíduos “condenados por sentença transitada em julgado proferida ou revista e confirmada por tribunal português, por crime de terrorismo”, desde que fossem também nacionais de um outro Estado. A exposição de motivos referia-se expressamente a essa medida como uma prática “que outros países europeus acolheram” e que fora já sufragada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (nomeadamente, na decisão K2 contra Reino Unido)<sup>173.174</sup>

Não nos detendo nos problemas relativos à conformidade desse ponto da proposta com a ordem constitucional portuguesa<sup>175</sup>, é interessante notar que as inovações propostas em Portugal em 2017 refletiam uma tendência mais ampla observada na União Europeia, em países como o Reino Unido<sup>176</sup>, a Áustria ou a Bélgica.

Importa agora, do ponto de vista do princípio da proporcionalidade, uma referência a alguns casos paradigmáticos da retirada da nacionalidade.

### **3.1 A ligação a um grupo armado no estrangeiro (o caso austríaco)**

Com efeito, à luz do parágrafo 33 (2) da Lei de nacionalidade austríaca<sup>177</sup>, aditado pelo artigo 2.º da Lei 104/2014, de 29 de dezembro, a um nacional austríaco que, de modo voluntário, tome ativamente parte, em favor de um grupo armado organizado, em operações de combate no estrangeiro no contexto de um conflito armado deve ser retirada a nacionalidade, salvo se disso resultar apatridia.<sup>178</sup>

A referida participação ativa (“*aktive Teilnahme*”) envolve necessariamente uma atuação ativa, “física”, violenta em si mesma ou em função de estreita conexão “espacial, temporal ou causal” com ações violentas praticadas no contexto do conflito armado no estrangeiro.<sup>179</sup>

Diversamente do que vigora na lei alemã<sup>180</sup>, não é necessário que o grupo armado seja caracterizado como terrorista. Para a Áustria, o envolvimento com quaisquer grupos armados no estrangeiro é incompatível com os deveres fundamentais dos seus cidadãos, em particular no que tange à relação de lealdade que deve existir entre nacionais e Estado – afetando, de per si, os interesses e a reputação (“*eine Schädigung der Interessen und des Ansehens*”) da República, especialmente devido ao seu estatuto de Estado neutro –.<sup>181</sup>

Por outro lado, o legislador reconheceu que, em respeito ao direito da União Europeia, o princípio da proporcionalidade, tal como defendido no caso *Rottman*, se deveria aplicar aos processos individuais que possam pôr em causa o estatuto do cidadão europeu.<sup>182</sup>

Com efeito, a referida norma austríaca, na medida em que tutela interesses comuns de inegável relevância, compagina-se com o direito da União Europeia. Resposta diversa provavelmente mereceria, por exemplo, uma disposição normativa que previsse a retirada da nacionalidade como consequência de uma mera infração do Código da Estrada<sup>183</sup>. A ligação a um grupo armado no estrangeiro, ou, mais precisamente, a participação ativa nas suas atividades violentas, constitui uma ofensa a interesses basilares do Estado austríaco, afetando de modo grave o elo de solidariedade e de lealdade que está na base do *status* de nacional. Tomando por referência os acórdãos *Rottman* e *Tjebbes*, não viola o direito comunitário a perda involuntária do estatuto em situações desse género, visto que o Estado membro visa à proteção do próprio “fundamento da relação de nacionalidade”.<sup>184</sup>

Por outro lado, reconhecendo-se na norma supracitada (também) um instrumento de combate ao terrorismo – vocacionado especialmente para o combate e para a prevenção do fenómeno do jihadismo violento, para o

qual, nas palavras do então Ministro da Justiça Wolfgang Brandstetter, são atraídos “jovens particularmente suscetíveis a seduções radicais”, o que consubstancia um problema “particularmente grave” na Áustria<sup>185</sup>–; não se deve duvidar de que esse legítimo objetivo estadual (de defesa da paz pública – não só interna, senão também europeia e internacional<sup>186</sup>–), pode justificar, sem violação do direito comunitário, a retirada da nacionalidade de um cidadão da União.

No entanto, quando a aplicação dessa norma colocar o indivíduo em uma situação que pode conduzir à perda do seu *status civilis* no plano da UE, o Estado não pode descurar de um controlo não apenas da *necessidade* dessa medida drástica, mas também da *adequação* e da *proporcionalidade em sentido estrito* da retirada da nacionalidade. Tal será feito, no âmbito da legislação austríaca, pelas autoridades administrativas do governo da *Land*.<sup>187</sup> Discordando dessa decisão, o interessado pode recorrer aos tribunais.<sup>188</sup>

Outrossim, o ex-nacional não está impossibilitado de readquirir futuramente a sua nacionalidade, mesmo que não possa se beneficiar dos mecanismos (facilitadores da aquisição) previstos nos parágrafos 11a, 12, 16 e 17 da Lei de nacionalidade<sup>189</sup>. Essa circunstância deverá ser considerada pela Administração no momento da decisão sobre a perda involuntária do estatuto em questão.

Em síntese, o direito comunitário surge claramente como um limite para a discricionariedade estadual na retirada da nacionalidade dos cidadãos que, em circunstâncias como as referidas, rompem<sup>190</sup> com o seu vínculo de lealdade para com o Estado – e que é, como vimos *supra*, uma razão legítima para a retirada do estatuto de nacional, já referida pela jurisprudência do TJUE –.

Atendendo-se às razões ponderosas invocadas pela Áustria para essa legislação, será apenas nos casos mais extremos, em que a perda da nacionalidade leve a consequências particularmente gravosas para o indivíduo e para a sua família, que o princípio da proporcionalidade conduzirá a não retirada do estatuto de nacional.



### 3.2 A condenação por crime de terrorismo (o caso belga)

Na Bélgica, o artigo 23.º/2.<sup>191</sup> do Código de Nacionalidade autoriza os tribunais<sup>192</sup> a pronunciarem a retirada da nacionalidade – após requisição do Ministério Público – de nacionais belgas (desde que disso não resulte a apatridia e apenas se os indivíduos em causa não tenham adquirido a nacionalidade em função do art. 11.º daquela lei ou não tenham, desde o dia do nascimento, pais ou adotantes belgas)<sup>193</sup> no caso de condenação a uma pena de prisão de ao menos 5 anos “*sans sursis*” por uma infração ligada ao terrorismo.<sup>194</sup>

Mais especificamente, qualquer uma das infrações presentes no Livro II, primeiro título do Código penal, em que se incluem, por exemplo, a tomada de reféns em contexto de terrorismo (art. 137.º, parágrafo 2, 2.º), o recebimento de instruções (art. 140 quinquies) e a viagem com fins terroristas (art. 140sexies).<sup>195</sup>

Na exposição de motivos relativa ao projeto de lei de 22 de junho de 2015<sup>196</sup> que conduziu a inclusão do artigo no *Code de nationalité*, o seu autor relembra alguns ataques terroristas recentes ocorridos Europa e alude à questão da guerra na Síria e ao problema dos combatentes estrangeiros (“*foreign fighters*”) treinados por grupos terroristas radicados no Médio Oriente. O principal objetivo do projeto de lei é combater mais eficazmente o terrorismo (“*lutter plus efficacement contre le terrorisme*”)<sup>197</sup>.

De modo diverso do que ocorria anteriormente à entrada em vigor desse novo artigo, a perda involuntária da nacionalidade não é mais condicionada pelo número de anos que se passaram desde a aquisição da nacionalidade pelo indivíduo.<sup>198</sup> A razão para essa mudança é dada pelo Ministro da Justiça belga, para quem a prática de infrações terroristas afeta “de uma maneira muito geral e ampla o país inteiro e assim pode ser vista como uma forma de rejeição do país, de suas instituições e de seus valores”.<sup>199</sup>

Com efeito, o terrorismo é percebido como uma conduta de tal modo hedionda e tão contrária aos valores dos Estados democráticos e de direito

que o recurso ao *ultimum remedium* da retirada da nacionalidade pode se justificar em casos concretos.

(Consultado em 12 de agosto de 2020).

Como refere Aleinikoff, há infrações que podem ser “ *so egregious, so outside the bounds of the tolerable behaviour, that the perpetrator may be seen as having dissociated himself from the community.*”<sup>200</sup>

Dessarte, é o próprio comportamento voluntário do indivíduo, de tal maneira discrepante com os deveres elementares que resultam do estatuto da cidadania, que impossibilita a manutenção do seu vínculo com aquele Estado. Aqui, como no caso austríaco, é a defesa da “particular relação de solidariedade e de lealdade” entre os nacionais e o Estado, como referiu-se no acórdão *Rottman*, que é posta em causa pela conduta.

Por fim, quer no parecer do *Conseil d’État* belga<sup>201</sup>, quer na exposição de motivos feita pelo Ministro da Justiça, é dada grande atenção ao dever do julgador de averiguar as consequências da perda da nacionalidade naquele caso concreto. O Conselho de Estado faz mesmo uma referência expressa ao teste de proporcionalidade relativo ao caso *Rottman*.

Dessa sorte, tanto a proteção daquela relação de lealdade e de solidariedade que liga o nacional ao seu Estado, como a tutela – característica da luta antiterrorista – da paz pública (interna, europeia e internacional) constituem interesses legítimos capazes de justificar, à luz do direito da União, a perda involuntária do estatuto de nacional. Em um caso concreto, a proporcionalidade dessa medida será fiscalizada pelos tribunais belgas. (Refira-se, a talho de foice, a grande margem de apreciação que o direito comunitário reconhece aos Estados membros para a efetivação desse controlo, em tudo coerente com o respeito, repetidamente manifestado pelo Tribunal de Justiça<sup>202</sup>, pela competência estadual nuclear para a fixação das condições de perda, e de aquisição, da nacionalidade. Assim, o controlo pode fazer-se seja pelo poder administrativo – caso austríaco – seja pelo poder judicial – caso belga –; e a perda da nacionalidade pode dar-se mesmo por efeito automático da lei, desde que, em algum momento, possa

realizar-se “uma apreciação individual das consequências que esta perda implica para as pessoas interessadas à luz do direito da União.”<sup>203</sup>

Em conclusão, a retirada da nacionalidade belga aos condenados a penas altas de prisão (mais de cinco anos de reclusão) por infrações terroristas, nas condições expressas na

Acrescentamos, porém, que, se em uma hipótese concreta de aplicação do parágrafo 33 (2) da Lei nacionalidade da Áustria parece-nos *algo difícil* a invocação pelo interessado de circunstâncias capazes de evitar a perda da nacionalidade em razão do princípio da proporcionalidade – pois o envolvimento ativo em um conflito armado no estrangeiro conduz a uma violação muito forte dos deveres essenciais de um cidadão austríaco –, no caso da aplicação da lei belga, ao revés, dada a grande diversidade de infrações relevadas (algumas inclusive já bastante distantes, em termos da danosidade social, do conceito clássico de terrorismo, como no caso de simples viagens ao estrangeiro com motivações terroristas), parece-nos *mais promissora* a invocação, por parte do nacional, do princípio da proporcionalidade, nos termos em que é reconhecido pelo direito da União Europeia.

## 5. Conclusão

Assim, é mister concluir que:

- 1) A cidadania da União Europeia surge com o Tratado de Maastricht e constitui um estatuto tendencialmente fundamental dos cidadãos europeus.
- 2) A noção de cidadania estadual, diversa da nacionalidade, traduz o conteúdo do vínculo de pertinência que um indivíduo estabelece com o Estado.
- 3) Transportando essa noção para o direito comunitário, podemos perceber a cidadania europeia como um estatuto a que corresponde a titularidade de um complexo de direitos, envolvendo, outrossim, uma

componente de participação política e de pertinência (com dimensões jurídica e psicológica).

4) Como a cidadania europeia depende da nacionalidade de um Estado membro, sendo-lhe complementar, mas não o substituindo, a retirada do estatuto de nacional conduz à perda da cidadania da União.

5) A essa circunstância, pela sua própria natureza e por suas consequências, é aplicável o direito comunitário.

6) Dessa sorte, não é necessário que o interessado tenha exercido previamente a sua liberdade de circulação dentro do território da União Europeia para a ativação da competência do direito da União. Na medida em que o indivíduo se encontre em uma situação suscetível de privar-lhe do gozo efetivo do essencial dos seus direitos de cidadão da União, o direito comunitário deve ser aplicado.

7) Será assim nas hipóteses, cada vez mais frequentes no espaço comunitário, de retirada da nacionalidade por razões ligadas ao terrorismo; salvo, talvez, em casos em que seja manifestamente pouco provável que o interessado venha a fazer uso efetivo dos seus direitos de cidadão da União.

8) Desse modo, os Estados membros, ao tomar medidas no sentido da retirada da nacionalidade de um seu nacional, quando de tal resulte a perda da cidadania europeia, devem, no exercício dessa competência própria, respeitar o direito da União.

9) Assim, observando a situação particular do afetado e da sua família, os Estados deverão averiguar se a perda da nacionalidade constitui, ao nível da União, uma medida proporcional visando a um objetivo legítimo.

10) À luz dos casos paradigmáticos da Áustria e da Bélgica, percebe-se que houve o cuidado, nessas ordens jurídicas, de permitir uma averiguação, nos casos concretos, relativa ao cumprimento do princípio da proporcionalidade. O objetivo dessas legislações liga-se à defesa da particular relação de solidariedade e de lealdade entre os nacionais e o

Estado, não descuidando dos interesses da preservação da paz pública interna, europeia e internacional.

11) Contrapondo-se os regimes do artigo 23.º/2. do Código de Nacionalidade belga e do parágrafo 33 (2) da Lei nacionalidade austríaca, devemos concluir que, naquele primeiro, dada a diversidade das infrações ligadas ao terrorismo relevadas, com diferentes graus de ofensividade para a sociedade, é mais promissor ao particular invocar circunstâncias próprias que, vencendo o peso daquela violação de um dever fundamental, possam levar à compreensão da perda do estatuto de nacional como uma medida desproporcional, por oposição às situações cabíveis na lei austríaca, em que será mais difícil contornar a constatação do rompimento definitivo do vínculo com o Estado.

## **Bibliografia**

ALEINIKOFF, T. Alexander. **Theories of Loss of Citizenship**. *Michigan Law Review* Vol 84 N.º7, 1986.

BARNARD, Catherine, **The substantive Law of the Eu – The Four Freedoms**. Oxford. Oxford University Press, 2004.

BELLAMY, Richard. **A DutyFree Europe? What’s wrong with Kochenov’s Account of Eu Citizenship Rights**, *European Law Journal*, julho de 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2018.

CEREXHE, Étienne, **La citoyenneté européenne: origine et perspectives**, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* Vol. XLV. N.ºs 1 e 2. Coimbra. Coimbra Editora, 2004. p. 30.

D’OLIVEIRA, Ulli Jessurun, **Decoupling Nationality and Union Citizenship?**, *European Constitutional Law Review* 7, 2011. pp. 138-149.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, **Direito da União**. 7 ed. Coimbra. Edições Almedina, 2014.

GROOT, Gerard-René, **A follow-up decision by the Council of State of the Netherlands in the Tjebbes case**, 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://globalcit.eu/a-follow-up-decision-by-the-council-of-state-of-the-netherlands-in-the-tjebbes-case/> (Consultado em 20 de agosto de 2020).

GROOT, Gerard-René; LUK, Ngo Chun, **Twenty Years of CJEU Jurisprudence on Citizenship**, *German Law Journal* Vol 15 N.º 5, 2014.

GROOT, René-Gerard; SELING, Anja, **The Consequences of the Rottman Judgement on Member State Autonomy – The European Court of Justice’s Avant-Gardism in Nationality Matters** *European Constitutional Law Review* 7, 2011.

KOCHENOV, Dimitry. **A real european citizenship: a new jurisdiction test: a novel chapter in the development of the Union in Europe**, *Columbia Journal of European Law* Vol. 18, 2011.

———, **The Tjebbes Fail**, *European Papers* Vol 4 No. 1, 2019.

———, **Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters** in SHAW, Jo (ed.) **Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law** *EUI Working papers*, 2011 Disponível em: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19654/RSCAS\\_2011\\_62.corr.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19654/RSCAS_2011_62.corr.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

MARTINS, Ana Maria Guerra, **Manual de direito da União Europeia**. 2. ed. Coimbra. Almedina, 2019.

MINY, Xavier; Bouhon, Frédéric, **Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen – La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d’un État membre au regard du droit européen**, *Revue trimestrielle des droits d’homme* 119, 2019.

MORAIS, Daniel de Bettencourt Rodrigues, **O acórdão Micheletti e as suas repercussões em matéria de direito da nacionalidade**, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* Vol. XLIV. N.ºs 1 e 2. Coimbra. Coimbra Editora, 2003.

RAMOS, Rui Manuel Moura, **A cidadania da União: caracterização, conteúdo e desenvolvimento** in RAMOS, Rui Manuel Moura, **Estudos de**

**direito da União Europeia.** 2. ed. Gestlegal. Coimbra, 2019.

— **Lei orgânica N.º 8/2015, de 22 de junho – alteração da lei da nacionalidade portuguesa** in LINHARES, José Manuel Aroso; ANTUNES, Maria João (coord.) **Terrorismo - legislação comentada – textos doutriniais.** 1. ed. Coimbra. Instituto Jurídico, 2019.

— **A evolução do direito da nacionalidade em Portugal (das Ordenações Filipinas à lei n.º 2098)**, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* Vol. LVIII. (Estudos em homenagem aos Profs, Doutores M. Paulo Merêa e G. Braga da Cruz II). Coimbra, 1982.

— **As alterações recentes do direito português da nacionalidade**, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Setembro-Outubro de 2015.

SPIRO, Peter, **Terrorist expatriation: All show, no byte, no future** in MACKLIN, Audrey; Baubock, Rainer (ed.) **The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?** *SSRN Eletronic Journal*, janeiro de 2015.

TINDEMANS, Leo. **European Union – Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council**, *Bulletin of the European.*

WAUTELET, PATRICK, **Deprivation of citizenship for “jihadists” – Analysis of belgian and French practice and policy in light of the principle of equal treatment** *SSRN Eletronic Journal*, 2016. *Passim.* Disponível em:

<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/190690/1/Rimo%20Jihadists.pdf>

YOUNG, Adrienne, **The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship.** Hart Publishing, 2019.

## **Jurisprudência**

TJ, **Arrêt du 7 février 1979, 115/78.**

TJ, **Acórdão de 30 de maio de 1989 (242/97).**

TJ, **Conclusões do advogado-geral La Pergola**, de 1 de julho de 1997.

TJUE, **Acórdão de 12 de março de 2019, C-221/17.**  
TJUE, **Acórdão de 5 de maio de 2011, C-434/09.**  
TJUE, **Acórdão de 2 de março de 2010, C-135/08.**  
TJUE, **Acórdão de 2 de outubro de 2003, C-148/02.**  
TJUE, **Acórdão de 19 de outubro de 2003, C-200/02.**  
TJUE, **Acórdão de 20 de fevereiro de 2001. (C-192/99).**  
TJUE, **Acórdão de 7 de julho de 1992 (C-369/90).**  
TJUE, **Conclusões do advogado-geral Mengozzi (C-221-17),** de 12 de julho de 2018.  
TJUE, **Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro (C-135/08).**  
TJUE, **Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro (C-135/08),** 30 de setembro de 2009.  
CEDH, **Décision sur la requête 42387/13,** de 9 de março de 2017.  
**Cour constitutionnelle, arrêt n.º 16/2018 du 7 février 2018.**  
**Cour constitutionnelle, arrêt n.º 85/2009 du 14 mai 2009.**  
**Verwaltungsgericht Wien, VGW-152/089/16414/2019-13,** sentença de 20 de abril de 2020.

## **Legislação e Documentos**

Parlamento Europeu, **The 2019 post-electoral survey – have european elections entered a new dimension?,** setembro de 2019.  
UE, **Estratégia antiterrorista da União Europeia,** de 30 de novembro de 2005. para. 4. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2014469%202005%20REV%204>  
UE, **Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-Membro,** 1992.  
Conselho Europeu de Edimburgo, **Conclusões da Presidência,** 12 de dezembro de 1992.  
CE, **Diretiva 2000/43/CE,** de 29 de junho de 2000.



CE, **Tratado da Comunidade Europeia (1992)**. Artigos 8.º até 8.º-E.

**Reports from the ad hoc Comitee on a People's Europe**, 29 e 30 de março de 1985.

*Bulletin of the European Communities*, Supplement 7 /85.

*Communities Supplement 1/ 76*, 1976. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf)

**Anti-Terror-Paket passiert den Nationalrat (Parlamentskorrespondenz Nr. 1196)**, de 10 de dezembro de 2014.

**Bundesgesetzblatt Nr. 104/2014** (29 de dezembro)– **Vorblatt, WFA und Erklauterungen**. p. 10. Disponível em: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00351/fname\\_372674.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00351/fname_372674.pdf)

**Staatsburgerschaftsgesetz 1985** (atualizada). Disponível em: [https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?](https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579)

[Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579](https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579)

**Code de la nationalité belge – 1984** (atualizado). **Code Pénal – 1867** (atualizado).

**Loi 2015-07-20/08**, de 2º de julho de 2015.

**Projet de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme**, de 22 de junho de 2015.

Conseil d'État, **Avis N.º 57.127/AG**, de 24 de março de 2015.

**Strafgesetzbuch § 28 (1) 2.**

Grupo parlamentar CDS-PP, **Projeto de Lei N.º 479/XIII-2.ª**, de 27 de março de 2017.

CSM, **Parecer**, de 5 de abril de 2017.

**New declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term “nationals”**, de 23 de janeiro de 1983.

**Declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term “nationals”**,

anexa ao **Treaty concerning the accession of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community**, de 22 de janeiro de 1972.

MIGRATION LAW CLINIC, **The legality of revocation of Dutch nationality of dual nationals involved in terrorist organisations**, julho de 2018. p. 35. Disponível em: <https://migrationlawclinic.files.wordpress.com/2018/09/mlc-nationality-case-finalversion.pdf> (Consultado em 20 de agosto de 2020).

Conselho da Europa, **Convention européenne sur la nationalité**, de 6 de novembro de 1997.

UN, **Convention on the Reduction of Statelessness**, 30 de agosto de 1961.

CSNU, **Resolution 2161 (2014)**, de 17 de junho de 2014.

CSNU, **Resolution 2178 (2014)**, de 24 de setembro de 2014.

-

<sup>113</sup> CE, **Tratado da Comunidade Europeia (1992)**. Artigos 8.º até 8.º-E.

<sup>114</sup> TINDEMANS, Leo. **European Union– Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council**, *Bulletin of the European Communities* Supplement 1/ 76, 1976. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf)

<sup>115</sup> CEREXHE, Étienne, **La citoyenneté européenne: origine et perspectives**, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* Vol. XLV. N.ºs 1 e 2. Coimbra. Coimbra Editora, 2004. p. 30.

<sup>116</sup> TJ, **Acórdão de 30 de maio de 1989 (242/89)**. Paras. 28, 29.

<sup>117</sup> Podem se distinguir, ao lado das cidadanias europeia e nacional, níveis de “uma cidadania do género humano, ou universal, de uma cidadania regional, que caracteriza os Estados federais, e de uma cidadania administrativa ou de residência, que se refere aos direitos que se exercitam no plano local.” RAMOS, Rui Manuel Moura, **A cidadania da União: caracterização, conteúdo e desenvolvimento** in RAMOS, Rui Manuel Moura, **Estudos de direito da União Europeia**. 2. ed. Gestlegal. Coimbra, 2019. p. 261.

<sup>118</sup> **Reports from the ad hoc Committee on a People’s Europe**, 29 e 30 de março de 1985. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 7 /85.

<sup>119</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra, **Manual de direito da União Europeia**. 2. ed. Coimbra. Almedina, 2019. p. 235.

- <sup>120</sup> CEREXHE, Étienne, *op. cit.* p. 30.
- <sup>121</sup> *Ibid.*.
- <sup>122</sup> RAMOS, Rui Manuel Moura, **A evolução do direito da nacionalidade em Portugal (das Ordenações Filipinas à lei n.º 2098)**, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* Vol. LVIII. (Estudos em homenagem aos Profs, Doutores M. Paulo Merêa e G. Braga da Cruz II). Coimbra, 1982. pp. 695-698.
- <sup>123</sup> *Ibid.*, p. 697.
- <sup>124</sup> MARTINS, Ana Maria Guerra, *op. cit.* p. 233. Para uma breve análise do desenvolvimento histórico do conceito de nacionalidade : MORAIS, Daniel de Bettencourt Rodrigues, **O acórdão Micheletti e as suas repercussões em matéria de direito da nacionalidade**, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* Vol. XLIV. N.ºs 1 e 2. Coimbra. Coimbra Editora, 2003. pp. 271-273.
- <sup>125</sup> UE, **Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-Membro**, 1992.
- <sup>126</sup> **Declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term “nationals”**, anexa ao **Treaty concerning the accession of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community**, de 22 de janeiro de 1972.
- <sup>127</sup> **New declaration by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the definition of the term “nationals”**, de 23 de janeiro de 1983.
- <sup>128</sup> TJUE, **Acórdão de 20 de fevereiro de 2001. (C-192/99)**.
- <sup>129</sup> GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, **Direito da União**. 7 ed. Coimbra. Edições Almedina, 2014. p. 524.
- <sup>130</sup> Conselho Europeu, de Edimburgo, **Conclusões da Presidência**, 12 de dezembro de 1992. anexo 3.
- <sup>131</sup> BARNARD, Catherine, **The substantive Law of the Eu – The Four Freedoms**. Oxford. Oxford University Press, 2004. pp. 400ss.
- <sup>132</sup> GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op. cit.* p. 526.
- <sup>133</sup> *Ibid.* p. 528
- <sup>134</sup> TJ, **Conclusões do advogado-geral La Pergola**, de 1 de julho de 1997. ponto 18. Citado por: GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op. cit.* p. 532.
- <sup>135</sup> RAMOS, Rui Manuel Moura, *op. cit.* [ver nota 5].
- <sup>136</sup> GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op. cit.* p. 542ss.

- 137 BARNARD, Catherine, *op. cit.*, pp. 421-423.
- 138 A malgrado da referência, no art. 20.º/2 TFUE, a deveres, “o estatuto de cidadão da União não comporta qualquer dever, sendo composto, única e exclusivamente, por direitos”. MARTINS, Ana Maria Guerra, *op. cit.*. p. 247. Para uma discussão crítica: BELLAMY, Richard. **A Duty-Free Europe? What’s wrong with Kochenov’s Account of Eu Citizenship Rights**, *European Law Journal*, julho de 2015.
- 139 Ressalvadas as hipóteses em que o indivíduo, após perder a nacionalidade de um Estado membro, conserva a nacionalidade de outro.
- 140 BARNARD, Catherine, *op. cit.*, p. 422.
- 141 Parlamento Europeu, **The 2019 post-electoral survey – have european elections entered a new dimension?**, setembro de 2019. pp. 19ss, 44.
- 142 TJUE, **Acórdão de 2 de março de 2010, C-135/08**. para. 42. TJUE, **Acórdão de 12 de março de 2019, C-221/17**. para 32.
- 143 UN, **Convention on the Reduction of Statelessness**, 30 de agosto de 1961.
- 144 Conselho da Europa, **Convention européenne sur la nationalité**, de 6 de novembro de 1997.
- 145 TJUE, **Acórdão de 7 de julho de 1992 (C-369/90)**.
- 146 Refletindo sobre o acórdão e as suas possíveis consequências no plano das relações entre o direito interno e da União Europeia: D’OLIVEIRA, Ulli Jessurun, **Decoupling Nationality and Union Citizenship?**, *European Constitutional Law Review* 7, 2011. pp. 138-149. GROOT, René-Gerard; SELING, Anja, **The Consequences of the Rottman Judgement on Member State Autonomy – The European Court of Justice’s Avant-Gardism in Nationality Matters** *European Constitutional Law Review* 7, 2011. pp. 150-160. Da opinião de que a Corte não foi longe o bastante na proteção do *status civilis* da União: KOCHENOV, Dimitry, **Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters** in SHAW, Jo (ed.) **Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law** *EUI Working papers/EUI Working papers* 16. Disponível em: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19654/RSCAS\\_2011\\_62.corr.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19654/RSCAS_2011_62.corr.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- 147 TJUE, **Conclusões do advogado-geral Póiares Maduro (C-135/08)**, 30 de setembro de 2009. para 9.
- 148 *Ibid.*. para. 51.
- 149 TJUE, **Acórdão de 2 de março de 2010, C-135/08**. para. 56.
- 150 TJUE, **Acórdão de 12 de março de 2019, C-221/17**. para 46.

- 151 Para um estudo detalhado desse acórdão: MINY, Xavier; Bouhon, Frédéric, **Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen– La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d’un État membre au regard du droit européen**, *Revue trimestrale des droits d’homme* 119, 2019. pp. 719-741. Também, e em tom bastante crítico: KOCHENOV, Dimitry, **The Tjebbes Fail**, *European Papers* Vol 4 No. 1, 2019. pp. 319-336.
- 152 TJUE, **Conclusões do advogado-geral Mengozzi (C-221-17)**, de 12 de julho de 2018. paras 24ss.
- 153 TJUE, **Acórdão de 12 de março de 2019, C-221/17**. para 42.
- 154 Salvo, claro está, se se admitir que a União esteja vinculada um princípio geral de direito internacional no sentido de se evitar a apatridia. TJUE, **Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro (C-135/08)**, 30 de setembro de 2009. para 29. Não parece ser o caso. Outrossim, mesmo as convenções incidentes sobre o direito da nacionalidade permitem a condição de apátrida como consequência da retirada da nacionalidade em algumas circunstâncias.
- 155 Assim: TJUE, **Acórdão de 12 de março de 2019, C-221/17**. para 44.
- 156 Foi essa, de facto, a postura do Estado neerlandês quando da apreciação da situação dos indivíduos que estiveram no centro do acórdão Tjebbes. GROOT, Gerard-René, **A follow-up decision by the Council of State of the Netherlands in the Tjebbes case**, 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://globalcit.eu/a-follow-up-decision-by-the-council-of-state-of-the-netherlands-in-the-tjebbes-case/> (Consultado em 20 de agosto de 2020)
- 157 São distinguíveis três corolários no princípio da proporcionalidade: a *Geeignetheit*, ou a adequação meio-fim, segundo a qual as medidas adotadas devem ser aptas para e conforme os seus fins; a *Erforderlichkeit*, ou a necessidade, à luz da qual as ações escolhidas devem ser as menos onerosas possíveis, e que se desdobra nas vertentes pessoal, material, espacial e temporal; e a *Verhältnismäßigkeit*, ou proporcionalidade em sentido estrito, em que se ponderam as desvantagens dos meios em comparação com as vantagens dos fins. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2018. pp. 269-270.
- 158 GROOT, Gerard-René; LUK, Ngo Chun, **Twenty Years of CJEU Jurisprudence on Citizenship**, *German Law Journal* Vol 15 N.º 5, 2014. pp. 829-834.
- 159 TJUE, **Conclusões do advogado-geral Poiares Maduro (C-135/08)**, 30 de setembro de 2009. para 28.
- 160 Essa regra aparece pela primeira vez no acórdão *Knoors*.(TJ, **Arrêt du 7 février 1979, 115/78**).
- 161 TJUE, **Acórdão de 2 de outubro de 2003, C-148/02**.
- 162 TJUE, **Acórdão de 19 de outubro de 2003, C-200/02**.
- 163 TJUE, **Acórdão de 5 de maio de 2011, C-434/09**.

- 164 KOCHENOV, Dimitry. **A real european citizenship: a new jurisdiction test: a novel chapter in the development of the Union in Europe**, *Columbia Journal of European Law* Vol. 18, 2011. p. 70.
- 165 TJUE, **Acórdão de 2 de outubro de 2003, C-148/02**. Tratava-se de um caso concernente à aplicação das normas belgas sobre os apelidos a uma criança de nacionalidade espanhola a residir na Bélgica. O TJUE considerou aplicar-se aí o direito comunitário pois a questão poderia ter reflexos na sua liberdade de circulação e residência, ainda que, de facto, a criança não houvesse exercido essa liberdade anteriormente. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op. cit.*, pp. 535-536. RAMOS, Rui Manuel Moura, *op. cit.* [ver nota 5]. pp. 251-258.
- 166 TJUE, **Acórdão de 5 de maio de 2011, C-434/09**. para. 46. Citado por: KOCHENOV, Dimitry, *ult. op. cit.* p. 70. Mais a frente, explica esse autor que “*the precise legal meaning of a cross-border situation became so technical and vague that qualifying as a cross-border situation ceased to be related to State borders or the movement [...] across jurisdictions.*”<sup>71</sup>), pelo que “*the ECJ was in a situation where virtually anyone could fall within the personal scope of EU law*”. (p.73).
- 167 TJUE, **Acórdão de 8 de março de 2011, C-34/09**.
- 168 *Ibid.* para. 42.
- 169
- 170 Sobre o conceito de discriminação no Direito comunitário: CE, **Diretiva 2000/43/CE**, de 29 de junho de 2000. Artigo 2.
- 171 Em particular: CSNU, **Resolution 2178 (2014)**, de 24 de setembro de 2014. Também, em termos mais restritos: CSNU, **Resolution 2161 (2014)**, de 17 de junho de 2014.
- 172 RAMOS, Rui Moura, **Lei orgânica N.º 8/2015, de 22 de junho – alteração da lei da nacionalidade portuguesa** in LINHARES, José Manuel Aroso; ANTUNES, Maria João (coord.) **Terrorismo legislação comentada – textos doutrinários**. 1. ed. Coimbra. Instituto Jurídico, 2019. p. 247.
- 173 CEDH, **Décision sur la requête 42387/13**, de 9 de março de 2017.
- 174 Grupo parlamentar CDS-PP, **Projeto de Lei N.º 479/XIII-2.<sup>a</sup>**, de 27 de março de 2017
- 175 Refira-se apenas que seguimos a posição defendida, entre outros, pelo Conselho Superior de Magistratura que, após uma análise detalhada dos instrumentos existentes na lei portuguesa que já protegem o Estado e a sua população das ameaças terroristas, relembra que esse ponto vai de encontro à “proibição constitucional da perda da nacionalidade como consequência necessária da aplicação de uma pena (art. 30.º, n.º 4, da CRP)” CSM, **Parecer, de 5 de abril de 2017**. pp. 10-12.
- 176 Com efeito, o *British National Act* sofreu alterações de relevo nas primeiras décadas do século XXI, de modo que a Secretaria de Estado teve estendido os seus poderes em matéria de retirada da nacionalidade, que podem hoje pode ocorrer mesmo quando resulte em apatridia em casos de

aquisição derivada do estatuto de nacional, observadas certas circunstâncias. MIGRATION LAW CLINIC, **The legality of revocation of Dutch nationality of dual nationals involved in terrorist organisations**, julho de 2018. p. 35. Disponível em: <https://migrationlawclinic.files.wordpress.com/2018/09/mlc-nationalitycase-final-version.pdf> (Consultado em 20 de agosto de 2020).

<sup>177</sup> **Staatsbürgerschaftsgesetz 1985** (atualizada). Disponível em: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005579>

<sup>178</sup> “*Einem Staatsbürger, der freiwillig für eine organisierte bewaffnete Gruppe aktiv an Kampfhandlungen im Ausland im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes teilnimmt, ist die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn er dadurch nicht staatenlos wird.*” *Ibid.*.

<sup>179</sup> **Bundesgesetzblatt Nr. 104/2014** (29 de dezembro) – **Vorblatt, WFA und Erklärungen**. p. 10. Disponível em: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00351/fname\\_372674.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00351/fname_372674.pdf)

<sup>180</sup> **Strafgesetzbuch § 28 (1) 2.**

<sup>181</sup> **Bundesgesetzblatt Nr. 104/2014** (29 de dezembro) – **Vorblatt, WFA und Erklärungen**. p. 10.

<sup>182</sup> *Ibid.*.

<sup>183</sup> TJUE, **Conclusões do advogado-geral Mengozzi (C-221-17)**, de 12 de julho de 2018. para. 88.

<sup>184</sup> TJUE, **Acórdão de 2 de março de 2010, C-135/08**. para. 51.

<sup>185</sup> **Anti-Terror-Paket passiert den Nationalrat (Parlamentskorrespondenz Nr. 1196)**, de 10 de dezembro de 2014.

<sup>186</sup> Há de recordar-se que a União Europeia assume “a responsabilidade de contribuir para a segurança global e para a criação de um mundo mais seguro”, e que reconhece à luta global antiterrorista “a mais elevada prioridade”. UE, **Estratégia antiterrorista da União Europeia**, de 30 de novembro de 2005. para. 4. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

<sup>187</sup> “*Zur Erlassung von Bescheiden in Angelegenheiten der Staatsbürgerschaft ist [...]die Landesregierung zuständig.*” **Staatsbürgerschaftsgesetz 1985** (atualizada).§ 39. (1).

<sup>188</sup> Assim, em um recente caso do Tribunal Administrativo de Viena, a validade da retirada da nacionalidade de um antigo combatente do autoproclamado Estado Islâmico (por aplicação do § 33. (2) da Lei da nacionalidade) precisou de ser apreciada pelo poder judiciário. (Refira-se que, no caso *sub iudice*, a questão central prendeu-se essencialmente com a existência ou não de uma segunda nacionalidade do interessado). **Verwaltungsgericht Wien, VGW-152/089/16414/2019-13**, sentença de 20 de abril de 2020.

<sup>189</sup> **Staatsbürgerschaftsgesetz 1985** (atualizada).§11a (1) 3.; §12 (1) 1.; §16 (1) 4.; §17 (1).

- <sup>190</sup> Trata-se sobretudo de uma violação do dever de lealdade e não necessariamente de uma transferência de lealdades, que, por exemplo, não ocorreu nos casos de cidadãos europeus que viajaram para a Síria ou para o Iraque com o fim de se associar a grupos terroristas, *maxime* o autoproclamado Estado Islâmico. Com efeito, nessas situações não existe a integração em um verdadeiro Estado, nem se forma um vínculo de pertinência ao grupo semelhante a uma nacionalidade formal. SPIRO, Peter, **Terrorist expatriation: All show, no byte, no future in** MACKLIN, Audrey; Baubock, Rainer (ed.) **The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?** SSRN Eletronic Journal, janeiro de 2015. p. 7.
- <sup>191</sup> Adotado pela **Loi 2015-07-20/08**, de 2º de julho de 2015.
- <sup>192</sup> Diversamente do que se prevê para perda da nacionalidade em casos de fraude (art. 23.º §3 do *Code de nationalité*), o tribunal não necessita de ser uma *Cour d'appel*.
- <sup>193</sup> A *Cour constitutionnelle* belga, por mais de uma vez, posicionou-se a favor da não inconstitucionalidade de distinções, no âmbito da perda involuntária da nacionalidade, entre diferentes categorias de nacionais. Trata-se sobretudo de considerar as “ligações particularmente fortes” que ligam – presumivelmente – alguns indivíduos (*maxime* os belgas que adquiriram a nacionalidade pelo *ius sanguinis*) à comunidade nacional. **Cour constitutionnelle, arrêt n.º 16/2018 du 7 février 2018**. para. B.8.1 **Cour constitutionnelle, arrêt n.º 85/2009 du 14 mai 2009**. para. B.8.
- <sup>194</sup> **Code de la nationalité belge– 1984** (atualizado). Artigo 23.º/2.
- <sup>195</sup> **Code Pénal – 1867** (atualizado). Artigos 137.ºss.
- <sup>196</sup> **Projet de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme**, de 22 de junho de 2015.
- <sup>197</sup> *Ibid.* p. 4.
- <sup>198</sup> Em regra, a nacionalidade adquirida há mais de 10 anos não poderia ser retirada por força do antigo art. 23.º/1 do *Code de Nationalité*. WAUTELET, PATRICK, **Deprivation of citizenship for “jihadists” – Analysis of belgian and French practice and policy in light of the principle of equal treatment** SSRN Eletronic Journal, 2016. *Passim*. Disponível em: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/190690/1/Rimo%20Jihadists.pdf>
- <sup>199</sup> **Projet de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme**, de 22 de junho de 2015. p. 8.
- <sup>200</sup> ALEINIKOFF, T. Alexander. **Theories of Loss of Citizenship**. *Michigan Law Review* Vol 84 N.º7, 1986. p 1498.
- <sup>201</sup> Conseil d’État, **Avis N.º 57.127/AG**, de 24 de março de 2015.
- <sup>202</sup> A título de exemplo, no acórdão *Micheletti*: TJUE, **Acórdão de 7 de julho de 1992 (C-369/90)**. para 10.
- <sup>203</sup> TJUE, **Acórdão de 12 de março de 2019, C-221/17**. para 41 legislação em vigor, com o recurso ao teste de proporcionalidade, é perfeitamente coerente com o direito da União.



# OS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA

PEDRO INFANTE MOTA\*

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Investigador Principal do CIDEEFF (Grupo II)

*Services are both the backbone and the growth engine of economies in the  
21<sup>st</sup> century<sup>204</sup>.*

## 1. INTRODUÇÃO

Com excepção do turismo e do transporte aéreo e marítimo, poucos serviços seriam transaccionáveis internacionalmente em 1945<sup>205</sup>. O próprio Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT 1947) não dedica grande atenção ao sector dos serviços, referindo apenas alguns, como o transporte de mercadorias (artigos III, n.º 4, e V) e as quotas nacionais de projecção cinematográfica, também conhecidas por “contingentes de ecrã” (artigos III, n.º 10, e IV)<sup>206</sup>.

Apesar de haver ainda alguns serviços não passíveis de exportação (por exemplo, cortes de cabelo e serviços de táxi), os avanços tecnológicos e a redução dos custos de transporte, de comunicação e de informação nas últimas décadas tornaram possível que certos serviços beneficiem hoje de uma procura praticamente insensível à distância, nomeadamente os

prestados através da Internet, e a prestação internacional de muitos serviços sem necessidade de haver qualquer proximidade física entre o prestador do serviço e o consumidor do mesmo (por exemplo, serviços educacionais ou de saúde, serviços financeiros) <sup>207</sup>. Particularmente esclarecedor é o seguinte exemplo:

“Desenvolvida inicialmente pela Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço (NASA) e financiada pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, a telecirurgia (ou cirurgia remota) promete tornar a cirurgia possível em locais onde não há cirurgiões, como em naves espaciais ou zonas de conflito. A primeira telecirurgia transatlântica ocorreu em 2001, quando um cirurgião em Nova York removeu a vesícula biliar de uma mulher de 68 anos que estava num hospital em Estrasburgo, recorrendo a um robô cirúrgico controlado remotamente. Ultrapassados alguns desafios de natureza técnica, jurídica e económica (por exemplo, a estabilidade e segurança das redes que conectam os dois extremos da operação, o custo elevado de aquisição e manutenção dos sistemas de telecirurgia), é quase inevitável a criação de novas formas de comércio internacional de tratamentos médicos para pacientes em todo o mundo” <sup>208</sup>.

O advento de novas tecnologias e o uso generalizado da Internet levaram assim ao aparecimento de novos e importantes serviços e afectaram imenso os hábitos de muitos consumidores e o *modus operandi* de diversas actividades comerciais <sup>209</sup>. A publicidade, por exemplo, representa mais de 80% da receita total do *Twitter* e do *Google* e quase 100% da receita do *Facebook* e do *Snapchat* <sup>210</sup>.

Os serviços são hoje o sector mais dinâmico do comércio mundial e geram mais de 2/3 da produção económica e fornecem quase 2/3 dos empregos nos países em desenvolvimento e 4/5 nos países desenvolvidos <sup>211</sup>. Desde a fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, o comércio de bens aumentou 240%, mas apenas 25% entre 2007 e

2017; em comparação, o comércio de serviços aumentou 327% e cresceu 55% entre 2007 e 2017 <sup>212</sup>. O próprio valor global do comércio electrónico atingiu os 29 biliões de dólares norte-americanos em 2017 <sup>213</sup>, contra 16 biliões de dólares em 2013 <sup>214</sup>). Os serviços são igualmente o destino predominante do investimento directo estrangeiro, representando cerca de 2/3 do *stock* global, contra menos de 50% em 1990 e 25% em 1970 <sup>215</sup>.

Há quem fale ainda em *servicification* <sup>216</sup>, *servitization* ou *manuservices* <sup>217</sup>, por força da produção manufactureira assente na fragmentação internacional da produção depender muito do acesso a serviços (enquanto insumos) baratos, fiáveis e de alta qualidade para funcionar e ser competitiva <sup>218</sup>. Um estudo da *Sandvik Tooling*, empresa multinacional sueca, revela que a gestão da sua cadeia de abastecimento implica o recurso a 52 tipos diferentes de serviços <sup>219</sup>.

Os países com maior peso do sector dos serviços na economia a jusante são também os que produzem os bens mais complexos <sup>220</sup> e uma melhoria de 10% na produtividade dos serviços está associada a um aumento na produtividade industrial de 0,3% e, por essa via, a um aumento das exportações de 0,2% <sup>221</sup>. Certos serviços, como os transportes, as telecomunicações, os financeiros, de distribuição de electricidade, são insumos na produção de outros serviços e bens e o seu custo, qualidade e variedade desempenham papéis críticos na competitividade de qualquer economia e dos seus produtos nos mercados nacional e internacional.

Enfim, os serviços desempenham um papel muito maior no comércio internacional do que sugerem as estatísticas brutas ou tradicionais, representando cerca de 24% das exportações brutas e 49% quando medidos em termos de valor acrescentado (contra 15% do sector primário e 36% da manufactura) <sup>222</sup>. A discrepância deve-se à circunstância de as estatísticas tradicionais do comércio (como as estatísticas da balança de pagamentos) não contabilizarem como transaccionados os serviços incorporados indirectamente (como insumos de produção) nas exportações de produtos manufacturados <sup>223</sup>, o chamado Modo 5 <sup>224</sup>; apenas o fazem as estatísticas que atendam ao valor acrescentado <sup>225</sup>. A importância do sector dos

serviços na economia mundial é também subestimada pelo facto de as estatísticas tradicionais do comércio se referirem apenas ao “comércio que atravessa as fronteiras” (entre residentes e não residentes) e não às vendas realizadas pelas empresas estrangeiras que estabeleceram uma presença comercial (investimento directo estrangeiro) <sup>226</sup>; de as estatísticas comerciais tradicionais não capturarem todos os serviços transaccionados internacionalmente (por exemplo, as transferências intraempresas de intangíveis, como marcas, propriedade intelectual, *software* e processos operacionais) <sup>227</sup>; e de as estatísticas comerciais não acompanharem os crescentes fluxos internacionais de serviços digitais gratuitos, incluindo mensagens electrónicas, mapeamento em tempo real, videoconferências, etc. (por exemplo, blogs, *Google groups*, *Wikipedia*, *MySpace*, *Facebook*, *Youtube*, *Twitter*). A *Wikipedia*, por exemplo, contém 40 milhões de artigos gratuitos em aproximadamente 300 idiomas, os usuários assistem gratuitamente a milhões de horas de conteúdo de vídeo no *YouTube* em todo o mundo e milhões de pessoas usam com frequência o *Facebook* e o *WeChat*. Mesmo sendo gratuitos, os canais referidos criam valor para os usuários e estima-se que produzam até 8,3 biliões de dólares por ano, um valor que aumentaria os fluxos comerciais mundiais totais em 20% <sup>228</sup>.

Sintomaticamente, as cinco maiores empresas por capitalização de mercado assentam em plataformas digitais, em serviços e funcionalidades disponibilizadas pela Internet (*Apple*, *Alphabet*, *Microsoft*, *Amazon* e *Facebook*) <sup>229</sup>.

## 2. ARTIGO V DO GATS

### 2.1. Introdução Histórica

O reconhecimento da importância crescente do comércio de serviços para o crescimento e o emprego foi razão suficiente para a sua inclusão na agenda do GATT. Em 1985, quando se aproximava o momento do lançamento do novo ciclo de negociações comerciais multilaterais, o então

Representante dos Estados Unidos para o Comércio, Clayton Yeutter, condicionou inclusive a participação do seu país no Ciclo do Uruguai (1986-1994) à inclusão do comércio de serviços na agenda de negociações <sup>230</sup>.

Sendo um dos exportadores de serviços mais importantes, as Comunidades Europeias estavam também a favor de um acordo abrangente, sendo o audiovisual o único sector que queriam excluir dos compromissos de liberalização <sup>231</sup>. No caso dos países em desenvolvimento, a resposta inicial às negociações sobre serviços foi de resistência e alguns chegaram até a expressar a opinião de que os serviços deveriam ser totalmente excluídos das negociações <sup>232</sup>. Os promotores dessa linha dura foram a Argentina, o Brasil, o Egipto, a Índia e a Jugoslávia (G5 ou *gang of five*), que nem sequer aceitaram usar a liberalização dos seus mercados de serviços como contrapartida para a abertura dos mercados têxteis dos países da OCDE, isto “porque defendiam a ilegalidade dos acordos multifibras, não vendo razão para pagar pelo seu desmantelamento”. Além disso, “a sua escassez de recursos de negociação implicaria que tivessem dificuldades em acompanhar simultaneamente as negociações do GATT (que compreendia produtos agrícolas e têxteis) e dos serviços” <sup>233</sup>.

Quando o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) entrou em vigor em janeiro de 1995, apenas alguns acordos comerciais preferenciais procuravam regular o comércio de serviços <sup>234</sup>. O Tratado de Roma de 1957 parece ter sido o primeiro acordo comercial preferencial a mencionar como objectivo a liberalização comercial dos serviços e a Convenção de Yaoundé de 1969 o primeiro acordo internacional a assumir realmente compromissos a respeito da liberalização do comércio de serviços <sup>235</sup>.

Tendo os acordos comerciais preferenciais aumentado muito em número e importância desde a entrada em vigor do GATT 1947, o mesmo sucedendo com o comércio mundial de serviços, não surpreende que o GATS consagre algumas disposições em relação às preferências comerciais recíprocas, *in casu*, os artigos V e V-A. Comparativamente ao GATT, o

GATS não avança com qualquer distinção entre zona de comércio livre e união aduaneira (art. XXIV, n.º 8, do GATT) e a epígrafe do art. V do GATS é “Integração Económica”. Ademais, grande parte dos serviços são intangíveis, o que leva a que não seja viável a imposição de medidas fronteiriças como direitos aduaneiros e contingentes <sup>236</sup> e, como tal, uma distinção baseada em tais medidas não faria muito sentido para o comércio de serviços <sup>237</sup>. A maioria dos serviços não assenta também na simples prestação transfronteiriça (semelhante ao comércio de mercadorias), mas antes na presença comercial de prestadores de serviços estrangeiros ou movimentação de capital ou trabalho <sup>238</sup>. Em 2017, a presença comercial (Modo 3) era o modo dominante de prestação de serviços a nível global (58,9%), representando os serviços financeiros e os serviços de distribuição cerca de metade desse valor; os serviços transfronteiriços (Modo 1), inclusive os prestados por meio electrónico, tiveram uma participação de 27,7%, o consumo no estrangeiro (Modo 2) um peso de 10,4% e a presença de pessoas singulares (Modo 4) um quinhão de 2,9% <sup>239</sup>. Não admira, pois, que o GATS seja visto como um acordo de investimento, já que mais de 50% do comércio internacional de serviços é realizado através do Modo 3 <sup>240</sup>.

## 2.2. Condições de Legitimidade

Nos termos do art. V do GATS, um acordo preferencial de liberalização do comércio de serviços entre membros da OMC será legítimo se observar as seguintes condições:

- i) Ter uma cobertura sectorial significativa, em termos de número de sectores, volume de comércio afectado e modos de prestação (art. V, n.º 1, alínea a));
- ii) Prever a ausência ou a eliminação em termos substanciais de todo o tipo de discriminação entre as partes nos sectores abrangidos pela alínea a), através da eliminação de medidas de carácter discriminatório

existentes e/ou da proibição da introdução de novas medidas de carácter discriminatório ou de medidas mais discriminatórias (art. V, n.º 1, alínea b));

iii) Visar promover o comércio entre as partes no acordo e não aumentar relativamente a qualquer membro que não participe no acordo o nível global de obstáculos ao comércio de serviços nos respectivos sectores ou subsectores, comparativamente com o nível aplicável antes da conclusão desse acordo (art. V, n.º 4); e

iv) Os membros que sejam parte ou subscrevam um acordo de liberalização do comércio de serviços devem notificar prontamente o Conselho do Comércio de Serviços de qualquer acordo desse tipo e facultar-lhe todas as informações relevantes (art. V, n.º 7, alínea a)).

### 2.2.1. Cobertura sectorial significativa

O GATS determina que qualquer acordo de integração económica deve ter uma cobertura sectorial significativa (dimensão interna) e resulta de uma nota de rodapé que tal cobertura deve ser “entendida em termos de número de sectores, volume de comércio afectado e modos de prestação. Para satisfazer esta condição, os acordos não devem prever a exclusão *a priori* de qualquer modo de prestação”. Ao especificar que não é permitida a exclusão *a priori* de modos de prestação e nada dizer a respeito de sectores ou volumes de comércio, a nota de rodapé parece permitir a exclusão *a priori* de sectores <sup>241</sup>. O conector “e” constante da nota de rodapé indica ainda que os três factores mencionados devem ser aplicados cumulativamente e, naturalmente, os tratados bilaterais de investimento não cumprirão o requisito da cobertura sectorial significativa <sup>242</sup>, isto porquanto “a cobertura dos tratados de investimento não excede o Modo 3, excepto, possivelmente, para alguns elementos do Modo 4” <sup>243</sup>. O art. V do GATS é, pois, bem mais exacto que o art. XXIV do GATT, tornando claro que não se exige que um acordo comercial preferencial liberalize todos os sectores de serviços das partes. Por exemplo, o acordo entre a Coreia do Sul e o Chile

exclui os serviços financeiros do seu âmbito de aplicação e é prática corrente a exclusão de alguns subsectores, em particular os do transporte aéreo e do transporte marítimo<sup>244</sup>.

Caso os diferentes níveis de comprometimento não prejudiquem a liberalização geral de um volume significativo de comércio, nada obsta a que os compromissos específicos de liberalização do comércio de serviços possam divergir entre os diferentes modos de prestação. No caso do chamado Modo 4, por exemplo, os acordos comerciais preferenciais vão além dos compromissos adoptados no âmbito do GATS, mas “os avanços deles resultantes são, em geral, bastante medíocres”<sup>245</sup>.

Ainda em relação ao cumprimento das condições referidas no n.º 1, poderá “ser tomada em consideração a relação entre o acordo e um processo mais vasto de integração económica ou de liberalização do comércio entre os países envolvidos” (art. V, n.º 2, do GATS). Assim, se o efeito combinado de dois acordos internacionais (um acordo bilateral de investimento cobrindo apenas a presença comercial (Modo 3) e um acordo comercial preferencial para os modos 1, 2 e 4) concluídos entre as mesmas partes cobrir substancialmente sectores de serviços, volume de comércio afectado e modos de prestação, pode-se argumentar que os dois acordos cumpririam o requisito do art. V, n.º 1, alínea a), mesmo que, individualmente, não alcançassem a dimensão interna exigida a respeito de qualquer acordo de integração económica<sup>246</sup>.

Por fim, o texto do n.º 1 do art. V do GATS dispõe que “o presente acordo não impedirá que qualquer dos seus membros seja parte ou subscreva um acordo de liberalização do comércio de serviços entre as partes nesse acordo”. Ao recorrer à frase “entre as partes nesse acordo” e não à frase “entre as partes contratantes”, o art. V do GATS permite os acordos de integração económica que envolvam países ou territórios que não sejam membros da OMC. O próprio facto de não existir no art. V do GATS uma disposição correspondente ao n.º 10 do Artigo XXIV do GATT apoia a interpretação textual avançada<sup>247</sup>.



## 2.2.2. Eliminação de discriminação

A alínea *b)* do n.º 1 do art. V do GATS não exige a supressão de “toda a discriminação”, mas simplesmente a eliminação de “substancialmente toda a discriminação”, e limita a sua aplicabilidade aos sectores abrangidos pela alínea *a)* do mesmo artigo. A alínea *a)* abrange apenas os sectores de serviços que as partes de um acordo de integração económica concordaram liberalizar o comércio por meio de uma lista positiva ou negativa <sup>248</sup>.

O n.º 1 do artigo V do GATS refere, por outro lado, “um acordo que liberalize o comércio de serviços” e tais acordos de integração económica devem visar alcançar níveis mais altos de liberalização entre as suas partes do que os alcançados entre os membros da OMC e não “minor preferential arrangements” <sup>249</sup>. É ainda incompatível com o art. V do GATS que uma parte de um acordo de integração económica conceda um tratamento mais favorável aos prestadores de serviços de uma parte relativamente ao concedido aos prestadores de serviços de outra parte do acordo <sup>250</sup>. Com efeito:

“Não é propósito ou objetivo do Artigo V fornecer cobertura jurídica para a extensão de um tratamento mais favorável apenas a alguns prestadores de serviços das partes de um acordo de integração económica de forma seletiva, mesmo em situações em que a manutenção de tais medidas possa estar prevista explicitamente no próprio acordo” <sup>251</sup>.

Apesar de um acordo de integração económica constituir uma excepção legítima ao art. II do GATS (caso cumpra as condições previstas no art. V do mesmo acordo), o Painel defende a aplicabilidade do tratamento da nação mais favorecida entre todas as partes daquele tipo de acordo <sup>252</sup>.

O GATS é mais claro também que o GATT no que concerne às barreiras comerciais que devem ser eliminadas. O GATT fala em “outras

regulamentações comerciais restritivas” (art. XXIV, n.º 8), ao passo que o GATS requer “a ausência ou a eliminação em termos substanciais de todo o tipo de discriminação, na acepção do artigo XVII, entre as partes nos sectores abrangidos pela alínea a)” (art. V, n.º 1, alínea b)). Ademais, o n.º 1, alínea b), do art. V do GATS especifica várias medidas que são excluídas do requisito de ausência ou a eliminação em termos substanciais de todo o tipo de discriminação entre as partes nos sectores abrangidos pela alínea a), isto é, as medidas autorizadas nos termos dos artigos XI (Pagamentos e transferências), XII (Restrições para salvaguarda da situação da balança de pagamentos), XIV (Excepções gerais) e XIV-A (Excepções por razões de segurança). Comparativamente ao art. XXIV do GATT, o art. V do GATS permite assim de modo explícito que sejam mantidas medidas restritivas do comércio de serviços por razões de segurança e autorizadas nos termos do artigo XIV-A do GATS.

Algumas dúvidas de interpretação resultam, no entanto, da circunstância de o art. V, n.º 1, alínea b), do GATS mencionar unicamente o art. XVII do GATS (tratamento nacional). Não estarão também as restrições relacionadas com o art. XVI do GATS (acesso ao mercado) cobertas pelo requisito de eliminar substancialmente toda a discriminação? Observemos algumas das medidas listadas no n.º 2 do art. XVI do GATS:

“e) Medidas que restringem ou exigem tipos específicos de entidades jurídicas ou de empresas comuns através das quais um prestador de serviços pode prestar um serviço; e

f) Limitações à participação de capital estrangeiro através da fixação de um limite máximo percentual para a participação de estrangeiros no capital social de empresas ou do valor total do investimento estrangeiro individual ou global” <sup>253</sup>.

Ao limitarem a quantidade de investimento estrangeiro (mas não o investimento nacional) e ao imporem uma obrigação de cooperação com empresas locais quando estas, pelo contrário, podem operar livremente, as

duas medidas listadas discriminam claramente os prestadores de serviços estrangeiros e devem por isso ser abrangidas pelo requisito de eliminar substancialmente toda a discriminação <sup>254</sup>. Até pelo facto de o n.º 1, alínea b), do art. V do GATS acolher um conceito especialmente amplo (“de todo o tipo de discriminação, no sentido do Artigo XVII...”) <sup>255</sup>. O próprio n.º 2 do art. XX do GATS determina que “as medidas simultaneamente incompatíveis com os artigos XVI e XVII serão inscritas na coluna relativo ao artigo XVI. Neste caso, considerar-se-á que a inscrição constitui igualmente uma condição ou qualificação para efeitos do artigo XVII”.

Sem avançar com qualquer explicação, o Japão defendeu há tempos que o art. V do GATS não poderia justificar desvios de outras obrigações para além do tratamento da nação mais favorecida <sup>256</sup>.

Cumprir destacar ainda que a previsão da cláusula do tratamento da nação mais favorecida em alguns acordos de integração económica implica que as preferências comerciais concedidas por uma parte a países terceiros (não-partes) também se devem estender às outras partes do acordo em causa, de modo a garantir que os prestadores de serviços destes últimos beneficiam das preferências comerciais atuais e futuras estendidas a não partes <sup>257</sup>. No final de dezembro de 2016, 144 acordos comerciais preferenciais incluíam regras para a liberalização do comércio e investimento em serviços, dos quais 122 continham a obrigação de estender os benefícios Nação Mais Favorecida aos parceiros comerciais em acordos subsequentes e 22 não previam essa obrigação <sup>258</sup>. Um exemplo da obrigação de estender os benefícios Nação Mais Favorecida aos parceiros comerciais em acordos subsequentes pode ser encontrado no n.º 1 do art. 76 do Acordo de Parceria Económica entre o Japão e as Filipinas (em vigor desde 11 de dezembro de 2008):

“Cada país deve conceder aos serviços e prestadores de serviços do outro país tratamento não menos favorável do que o concedido, em circunstâncias semelhantes, aos serviços e prestadores de serviços de qualquer outra não-Parte” <sup>259</sup>.

De modo semelhante, nos termos do n.º 2 do art. 4.º do Protocolo sobre o Comércio de Serviços do Acordo que Cria a Zona de Comércio Livre Continental Africana:

“Nenhuma disposição do presente Protocolo impede que um Estado Parte conclua novos acordos preferenciais com um Terceiro, em conformidade com o artigo V do GATS, desde que estes acordos não impeçam ou frustrem os objectivos do presente Protocolo. Este tratamento preferencial deve ser alargado a todos os Estados Partes com base nos princípios da reciprocidade e da não-discriminação” <sup>260</sup>.

As partes da Zona de Comércio Livre Continental Africana gozam, portanto, da garantia de que não serão discriminadas se uma das partes entrar mais tarde num acordo de comércio de serviços com um país que não seja parte do Tratado que Cria a Zona de Comércio Livre Continental Africana, ou seja, nenhum Estado Parte obterá um benefício sem estendê-lo aos restantes <sup>261</sup>.

Há quem defenda que a liberalização do comércio alicerçada numa cláusula da nação mais favorecida prevista num acordo de integração económica beneficia os prestadores de serviços das partes desse acordo e ao mesmo tempo eleva “o nível geral de barreiras ao comércio de serviços” com países terceiros comparativamente ao nível aplicável antes da formação do acordo, daí resultando o incumprimento do disposto no n.º 4 do art. V do GATS <sup>262</sup>.

Outros autores, pelo contrário, entendem que, ao reduzir o valor das preferências, uma cláusula da nação mais favorecida prevista num acordo de integração económica pode acabar por desempenhar um papel positivo na multilateralização dos compromissos assumidos no contexto de um acordo de integração económica <sup>263</sup>. JOOST PAUWELYN, por exemplo, nota que:

“Incluir essas obrigações de Nação Mais Favorecida nos Acordos de Livre Comércio seria um grande impulso para o ‘regionalismo multilateralizante’: iria multilateralizar quaisquer novas concessões de qualquer acordo de livre comércio para todas as outras partes de acordos de comércio livre do país em questão e, assim, simplificar drasticamente as relações dos acordos de livre comércio, já que cada país teria apenas um padrão de acordo de livre comércio preferencial, ou seja, o tratamento mais benéfico que já concedeu em qualquer acordo de livre comércio” <sup>264</sup>.

O n.º 1, alínea b), do art. V do GATS contém, por outro lado, dois limiares muito diferentes: por um lado, afirma que os Membros de um acordo de integração económica podem eliminar em termos substanciais toda a discriminação “eliminando as medidas de carácter discriminatório existentes” e/ou “proibindo a introdução de novas medidas de carácter discriminatório ou de medidas mais discriminatórias”. O primeiro limiar sugere uma fusão quase total do mercado interno com o(s) mercado(s) externo(s): não haveria barreiras discriminatórias, por exemplo, para vendas transfronteiriças, consumo no exterior, presença comercial e movimentação de pessoas singulares; por outro lado, a simples proibição de novas medidas ou mais discriminatórias sugere que a inércia ou inacção será suficiente para evitar resultados *GATSminus* <sup>265</sup>. Como seria de esperar, alguns autores destacam que é difícil ver como a inacção poderia garantir a conformidade com o requisito básico da “ausência ou eliminação em termos substanciais de todo tipo de discriminação” num ambiente caracterizado por altos níveis iniciais de discriminação <sup>266</sup>.

Por outro lado, conquanto seja possível defender que o prazo razoável deve ser o mesmo ou similar ao estabelecido expressamente para situações análogas no caso do GATT <sup>267</sup>, o GATS limita-se a dizer que o calendário de realização das medidas de liberalização deverá ser razoável, sem que seja fixado qualquer limite temporal (art. V, n.º 1, alínea b)).

Por último, o n.º 3, alínea a), do art. V do GATS estabelece que:

“Nos casos em que países em desenvolvimento sejam partes num acordo do tipo referido no n.º 1, usar-se-á de uma certa flexibilidade no que diz respeito às condições estabelecidas no n.º 1, nomeadamente no que se refere à sua alínea b), consoante o nível de desenvolvimento dos países em questão, tanto em termos globais como em sectores e subsectores específicos”.

Ao não falar em acordos entre países em desenvolvimento, mas em acordos que têm países em desenvolvimento como partes, a “flexibilidade” que é mencionada parece estender-se a acordos que tenham como signatários países desenvolvidos e países em desenvolvimento e parece que não é necessário que estes últimos sejam membros da OMC. A flexibilidade de que fala o n.º 3, alínea a), do art. V do GATS pode permitir a exclusão de mais serviços da cobertura sectorial do acordo, a manutenção de mais medidas restritivas e de medidas mais restritivas ou períodos de transição mais longos para os países em desenvolvimento <sup>268</sup>. Nada impede, aliás, que os compromissos assumidos no âmbito de um acordo de integração económica não sejam equilibrados ou simétricos entre as partes de um acordo de integração económica. É o caso, por exemplo, do acordo concluído entre o Japão e a Malásia, visto os compromissos assumidos pelo Japão superarem claramente os da Malásia <sup>269</sup>.

### **2.2.3. A vertente externa**

A respeito da condição concernente à dimensão externa dos acordos de integração económica prevista no art. V, n.º 4, o GATS é pouco claro em relação ao significado do requisito “não aumentar relativamente a qualquer membro que não participe no acordo o nível global de obstáculos ao comércio de serviços nos respectivos sectores ou subsectores, comparativamente com o nível aplicável antes da conclusão desse acordo”.

Como é que tal requisito deverá ser interpretado? Na maior parte dos casos, as barreiras ao comércio de serviços assumem a forma de leis, decretos e práticas regulamentares, “o que torna virtualmente impossível atribuir-lhes um valor quantitativo” <sup>270</sup>, tanto mais que tais barreiras variam não apenas entre sectores, mas também entre modos de prestação dos serviços <sup>271</sup>. O próprio conceito de serviços *per se* “is elusive” <sup>272</sup>, tendo ficado famosa a definição de serviços do *The Economist*: “qualquer coisa que não pode cair aos nossos pés” <sup>273</sup>.

Há quem argumente, por outro lado, que o recurso ao termo “aplicável” (e não, por exemplo, “efectivamente em vigor” ou “efectivamente aplicado”) permite que as partes de um acordo de integração económica possam “aumentar, sem exigência de compensação e sem violação dos seus compromissos específicos, as barreiras aplicadas internamente até ao limite dos compromissos assumidos multilateralmente ao abrigo do GATS” <sup>274</sup>. A diferença entre o limite restritivo permitido pelo acordo e a situação real é chamada de “água” e um maior nível de água significa menos previsibilidade do regime comercial para potenciais exportadores.

Para sectores como telecomunicações, distribuição, serviços de informática ou construção, o GATS oferece um ambiente comercial previsível aos exportadores, com o acesso ao mercado e os compromissos em matéria de tratamento nacional muito próximos do regime efectivamente aplicado. Para outros sectores, como serviços audiovisuais e transporte ferroviários, há mais incerteza <sup>275</sup>, acabando os acordos de integração económica por remover parte dessa incerteza, ao irem além do GATS. Assim, mesmo quando não removem as barreiras comerciais, os acordos de integração económica desempenham um papel positivo por força da redução da incerteza para os exportadores de serviços <sup>276</sup>. De acordo com estudos recentes, a diminuição da incerteza sobre o comércio de serviços pode implicar, dependendo do sector, um “aumento médio do comércio bilateral entre 8% e 12%” <sup>277</sup>.

Sempre que, aquando da conclusão, alargamento ou qualquer alteração significativa de qualquer acordo nos termos do n.º 1 do art. V do GATS, um

membro tencione retirar ou alterar um compromisso específico de forma incompatível com as condições estabelecidas na sua lista, deverá comunicar essa alteração ou retirada com uma antecedência de pelo menos 90 dias, sendo aplicável o procedimento estabelecido nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo XXI (art. V, n.º 5, do GATS) <sup>278</sup>. A comunicação deverá ser feita ao Conselho do Comércio de Serviços.

Ao contrário do art. XXVIII do GATT (Modificação das listas), que limita a participação nas negociações e no eventual acordo ao Membro da OMC com o qual a concessão tenha sido primitivamente negociada e a qualquer outro Membro cujo interesse, como principal fornecedor, seja reconhecido (o que exclui, na prática, das negociações de compensação muitos países pouco importantes do ponto de vista comercial), o GATS permite que:

“Qualquer Membro que considere que os seus interesses ao abrigo do Acordo podem ser afectados pela modificação ou retirada proposta (‘Membro afectado’) deve comunicar a sua reclamação por escrito ao Membro que modifica e, ao mesmo tempo, notificá-la a todos os outros membros através do Secretariado” (n.º 3 dos Procedimentos para a Implementação do Artigo XXI do GATS).

Evidentemente, continua a ser permitido pelo GATS a introdução de novas restrições ao acesso ao mercado ou ao tratamento nacional em sectores ou modos em que nenhum compromisso específico foi assumido, seja no contexto ou não de um acordo de integração económica.

O GATS difere também do regime aplicável aos acordos comerciais preferenciais atinentes a mercadorias por não conter qualquer disposição idêntica à constante do art. XXIV, n.º 6, *in fine*, do GATT: “Na determinação das compensações, será tida na devida conta a compensação já proporcionada pelas reduções efectuadas no correspondente direito dos outros territórios constitutivos da união”.



O n.º 8 do art. V do GATS clarifica, por último, que um Membro da OMC que seja parte em qualquer acordo de integração económica do tipo identificado no art. V do GATS não poderá pedir uma compensação pelas vantagens comerciais que possam advir para qualquer outro Membro em virtude desse acordo <sup>279</sup>.

No que concerne aos países em desenvolvimento, não existe qualquer decisão equivalente à Cláusula de Habilitação aplicável no caso das mercadorias, mas o n.º 3 do art. V do GATS acaba por estabelecer um regime menos exigente em duas situações: a respeito das medidas discriminatórias existentes e na definição do prazo razoável para a implementação. Apesar de parecer que a possibilidade de faseamento existe unicamente em relação à eliminação de “substancialmente toda a discriminação”, não parecendo estender-se à realização do requisito “substancialmente todos os sectores” (este aplicar-se-ia a partir do primeiro dia), a maioria dos acordos de integração económica contempla na realidade uma liberalização sectorial progressiva <sup>280</sup>.

O n.º 3, alínea *b*) do art. V do GATS modifica igualmente a regra de origem consagrada no n.º 6 do mesmo artigo:

“Não obstante o disposto no n.º 6, sempre que um acordo do tipo referido no n.º 1 envolva apenas países em desenvolvimento, poderá ser concedido um tratamento mais favorável às pessoas colectivas que sejam propriedade ou controladas por pessoas singulares sob a jurisdição das partes no referido acordo”.

Nos termos do n.º 6 do art. V do GATS, um prestador de serviços de qualquer outro Membro da OMC (por exemplo, uma empresa japonesa) que seja uma pessoa colectiva constituída nos termos da legislação de uma das partes num acordo do tipo referido no n.º 1 terá direito ao tratamento concedido ao abrigo desse acordo (por exemplo, o acordo de integração económica concluído entre a União Europeia e o Chile) <sup>281</sup>, desde que

realize um volume significativo de operações comerciais no território das partes nesse acordo (União Europeia ou Chile) <sup>282</sup>.

Não tendo o volume significativo de operações comerciais que ocorrer necessariamente no mesmo sector daquele em que ocorrerá a prestação do serviço <sup>283</sup>, a questão fulcral passa antes por aferir se uma empresa tem actividades reais no país em que está estabelecida:

“ O teste substantivo do volume significativo de operações comerciais visa garantir que os prestadores de serviços de países terceiros que se beneficiam do acordo têm um vínculo económico real com o país em questão, a fim de impedir a formação de *mail-box companies* com o único objetivo de beneficiarem do acesso preferencial. Embora a redação seja vaga, entende-se que um prestador de serviços envolvido em actividades comerciais regulares cumpriria o requisito do volume significativo de operações comerciais” <sup>284</sup>.

O direito da OMC não define os termos “ volume significativo de operações comerciais” e a sua interpretação pode suscitar algumas dificuldades, implicando diferentes testes e graus de restrição no contexto dos diversos acordos de integração económica. As regras de origem mais liberais consideram a constituição ou a incorporação (localização) ao abrigo da lei de uma das partes como suficiente para identificar uma pessoa jurídica como “da parte” e não impõem um teste de volume significativo de operações comerciais (por exemplo, o Protocolo sobre o Comércio de Serviços ao Acordo Comercial de Relações Económicas Mais Próximas entre a Austrália e Nova Zelândia que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1989) <sup>285</sup>. Em contraste, o Anexo 3 do Acordo sobre Comércio de Serviços assinado em 27 de novembro de 2015 entre a China e Hong Kong estabelece regras de origem especialmente restritivas, sendo de realçar, entre outras, as seguintes condições a respeito do critério do volume significativo de operações comerciais: localização e posse de uma licença operacional válida; operações comerciais substanciais durante três anos ou

mais (os serviços de construção e de engenharia relacionados e os serviços bancários e outros serviços financeiros, excluindo seguros e valores mobiliários, requerem cinco anos ou mais); para um prestador de serviços de Hong Kong que forneça serviços de transporte marítimo, 50% ou mais dos navios da sua propriedade, calculados em termos de tonelagem, devem estar registados em Hong Kong; a necessidade de pagar impostos sobre lucros em Hong Kong e a obrigação de que mais de 50% do pessoal empregado seja residente local, etc <sup>286</sup>.

Em boa verdade, a maioria dos acordos comerciais preferenciais não avança com qualquer definição concreta de “um volume significativo de operações comerciais no território das partes nesse acordo” <sup>287</sup>.

É provável ainda que a exigência de estabelecimento e do volume significativo de operações comerciais substanciais torne mais difícil que os prestadores de serviços de pequena e média dimensão de países terceiros acedam ao mercado criado ao abrigo de um acordo de integração económica <sup>288</sup>.

De qualquer modo, o cariz liberal das regras de origem relativas a serviços (e investimento, por força do Modo 3 <sup>289</sup>) pode desempenhar um papel relevante no grau de discriminação dos acordos de integração económica face a países terceiros. Ao abrigo de uma regra de origem liberal para serviços e investimentos, os prestadores de países terceiros podem, na maioria dos casos, aproveitar ao máximo as oportunidades de mercado oferecidas pela criação de um acordo de integração económica, estabelecendo-se na região (investimento directo estrangeiro). No contexto do Tratado de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), por exemplo, o México comprometeu-se a eliminar as restrições de propriedade estrangeira em relação às instituições financeiras estabelecidas no Canadá e nos Estados Unidos. Após a entrada em vigor do NAFTA em 1994, houve de facto novos investimentos relevantes no sector bancário do México por parte de bancos norte-americanos, mas a maioria dos investidores norte-americanos eram na verdade subsidiárias de instituições financeiras espanholas e holandesas, que se limitaram a aproveitar as regras de origem

liberais do NAFTA <sup>290</sup>. As características de rede de muitos serviços podem oferecer também uma explicação para regras de origem de cariz liberal, isto porque, sendo importantes as economias de escala e de escopo, os prestadores de serviços podem aumentar a sua competitividade fornecendo serviços simultaneamente em vários países <sup>291</sup>.

Ao contrário da alínea *a*) do n.º 3 do art. V do GATS, a alínea *b*) da mesma disposição lida somente com os acordos que envolvam unicamente países em desenvolvimento, estabelecendo algumas regras especiais para esses acordos, ou seja “será mais acentuada a margem para efeitos de desvio de comércio” <sup>292</sup>. A alínea *b*) permite, por exemplo, a discriminação contra prestadores de serviços que não sejam da propriedade ou controlados por pessoas singulares de uma parte do acordo, mesmo se eles estão envolvidos em operações comerciais substantivas no território das partes do acordo em causa <sup>293</sup>. Curiosamente, ou talvez não, apenas um acordo, o CARICOM, recorreu à alínea *b*), donde resulta que todos os outros acordos entre países em desenvolvimento beneficiam empresas de países terceiros; basta que tenham um volume significativo de operações comerciais no território coberto pelo acordo <sup>294</sup>.

No caso das pessoas físicas que prestam serviços através dos modos 1, 2 ou 4, não há nenhuma disposição no art. V do GATS que influencie as regras de origem nos acordos de integração económica. Regra geral, as pessoas singulares devem ser “nacionais” ou “residentes permanentes” para beneficiarem das disposições de um acordo de integração económica <sup>295</sup> e cumprirem a definição de pessoa singular consagrada na legislação de cada parte do acordo <sup>296</sup>. Naturalmente, o teste da residência permanente é menos rigoroso que o da nacionalidade <sup>297</sup>.

#### **2.2.4. Notificação e procedimentos de exame**

Nos termos do n.º 7 do art. V do GATS:

“ 7. a) Os membros que sejam partes em qualquer acordo nos termos do n.º 1 notificarão prontamente o Conselho do Comércio de Serviços de qualquer acordo desse tipo, bem como de qualquer alargamento ou alteração significativa desse acordo. Facultarão igualmente ao Conselho todas as informações relevantes que este possa solicitar. O Conselho poderá encarregar um grupo de trabalho de examinar esse acordo, ou qualquer alargamento ou alteração do mesmo, e de lhe apresentar um relatório sobre a sua compatibilidade com o disposto no presente artigo.

b) Os membros que sejam partes em qualquer acordo do tipo referido no n.º 1 que seja implementado obedecendo a determinado calendário enviarão periodicamente ao Conselho do Comércio de Serviços um relatório sobre a sua implementação. O Conselho poderá encarregar um grupo de trabalho do exame desses relatórios se o considerar necessário.

c) Com base nos relatórios dos grupos de trabalho referidos nas alíneas a) e b), o Conselho poderá dirigir às partes as recomendações que considere adequadas”.

Formalmente, o art. V do GATS não impossibilita que uma zona de comércio livre/união aduaneira e um acordo de integração económica sejam notificados à OMC ao abrigo da Cláusula de Habilitação e do art. V do GATS. Tal aconteceu, por exemplo, com os acordos celebrados pela ASEAN com a Índia e a China (zonas de comércio livre) e com a Comunidade da África Oriental (união aduaneira).

Um acordo comercial preferencial que cubra simultaneamente as mercadorias e os serviços tem de observar os requisitos impostos pelos artigos XXIV do GATT e V do GATS. Todavia, a consideração dos acordos de liberalização do comércio de serviços é opcional, não obrigatória (n.º 7, alínea a), do art. V do GATS) como sucede no caso dos acordos comerciais preferenciais notificados por força do art. XXIV GATT. Além disso, no caso dos acordos preferenciais concluídos entre um Membro da OMC e um não membro, o primeiro continua sujeito à disciplina do art. V do GATS [298](#).

### 2.2.5. Disposições *GATSMinus* e *GATSPlus*

Se bem que a condição imposta ao abrigo do n.º 1, alínea *b*), do art. V do GATS ofereça “pouco espaço, ou mesmo nenhum, para a introdução de compromissos *GATS-minus* nos acordos comerciais preferenciais de serviços” <sup>299</sup>, o mesmo se inferindo do objectivo de um acordo de integração económica “promover o comércio entre as partes no acordo” nos termos do n.º 4 do art. V do GATS <sup>300</sup>, são vários os acordos de integração económica em que as partes assumiram compromissos de liberalização menos favoráveis comparativamente aos que assumiram no contexto do GATS ou consagraram disposições que ficam aquém das disposições do GATS em alguns aspectos <sup>301</sup>.

Em concreto, as preferências negativas ou *GATSMinus* podem implicar que os compromissos assumidos em matéria de acesso ao mercado ou do tratamento nacional são menos liberais que os compromissos assumidos ao abrigo do GATS ou que o âmbito sectorial é menos amplo que o resultante das listas de compromissos específicos de uma parte no contexto do GATS <sup>302</sup>. No acordo concluído com Singapura, a Índia compromete-se a não conceder subvenções a prestadores estrangeiros no caso do Modo 3, compromisso que não consta da sua lista de compromissos específicos anexa ao GATS <sup>303</sup>; a Tailândia assume no acordo concluído com o Japão o compromisso de reduzir os limites máximos de capital estrangeiro para certos serviços de telecomunicações de 40% (GATS) para 25% <sup>304</sup>; e na sua lista de compromissos em conformidade com o art. 7.7 (Prestação de Serviços Transfronteiras) anexa ao Acordo entre a União Europeia/Estados membros e a Coreia do Sul, os primeiros limitam a cobertura dos seus compromissos, por exemplo, aos serviços de saúde e serviços sociais financiados pelo sector privado, excluindo, entre outros, os serviços financiados através de planos públicos de saúde; esta exclusão, que pode ser muito relevante em termos comerciais, não consta da lista de compromissos específicos apresentada no final do Ciclo do Uruguai <sup>305</sup>.

É certo que alguns acordos de integração económica contêm cláusulas Nação Mais Favorecida passíveis de neutralizar os compromissos GATS $minus$ , sendo disso exemplo o n.º 2 do art. 11 do acordo celebrado entre o Japão e as Filipinas: “em caso de conflito com o Acordo da OMC, este último prevalecerá na extensão do conflito”. Infelizmente, são poucos os compromissos GATS $minus$  neutralizados por cláusulas Nação Mais Favorecida <sup>306</sup>. De acordo com RUDOLF ADLUNG:

“Os factos disponíveis sugerem que a existência de cláusulas Nação Mais Favorecida abrangentes está negativamente correlacionada, em geral, com a existência de elementos GATS $minus$ . Por outras palavras, quanto mais forte o impacto potencial de tais cláusulas, menos usadas elas são. E isso pode ser mais do que mera coincidência. Isso pode significar que os compromissos GATS $minus$  não podem ser atribuídos apenas à ignorância ou falta de experiência, mas também que refletem, pelo menos em alguns casos, uma escolha política deliberada” <sup>307</sup>.

Em compensação, a maioria dos acordos comerciais preferenciais notificados à OMC nos últimos 10 anos inclui compromissos que vão além do GATS em certas situações (GATS+ ou GATS $plus$ ) <sup>308</sup> e tais compromissos variam entre sectores, modos de prestação, regiões e níveis de desenvolvimento <sup>309</sup>. Um importante conjunto de disposições GATS $plus$  diz respeito aos procedimentos administrativos relativos à autorização para prestar um serviço, com vista a aumentarem a clareza, a previsibilidade e a eficiência de tais procedimentos <sup>310</sup>. Outro conjunto relevante de disposições GATS $plus$  assenta no *Reference Paper on Telecommunications Services* <sup>311</sup>, tendendo os acordos comerciais preferenciais da União Europeia e dos Estados Unidos a incluir disciplinas regulamentares dos serviços de telecomunicações alicerçadas grandemente naquele documento de referência <sup>312</sup>.

OGATS é também, nos termos do seu art. I, n.º 1, “aplicável às medidas tomadas pelos membros que afectem o comércio de serviços”, sendo

entendimento do Órgão de Recurso que:

“A utilização do termo ‘afectem’ reflecte a intenção dos redactores de conferir um amplo alcance ao GATS. O sentido normal da palavra ‘afectem’ implica que a medida tem ‘um efeito sobre’, o que implica um vasto campo de aplicação. Esta interpretação é ainda reforçada pelas conclusões de painéis anteriores de que o termo ‘afecte’ no contexto do Artigo III do GATT tem um âmbito de aplicação mais amplo que os termos ‘regular’ ou ‘governar’. Notamos também que o Artigo I, n.º 3, alínea b), do GATS estabelece que o ‘termo «serviços» abrange serviços em todos os sectores, com excepção dos serviços prestados no exercício da autoridade do Estado’ e que o Artigo XXVIII, alínea b), do GATS estabelece que a ‘«prestação de um serviço» inclui a produção, distribuição, comercialização, venda e entrega de um serviço’. Não há nada nestas disposições que sugira um âmbito de aplicação limitado para o GATS” <sup>313</sup>.

Para determinar se uma medida “afecta” o comércio de serviços, não há necessidade de aferir os seus reais efeitos, sendo suficiente a demonstração de que uma medida governamental tem o potencial de afectar o comércio de serviços <sup>314</sup>.

Assim, ainda que as disciplinas de um tratado bilateral de investimento não visem regular directamente o comércio de serviços, elas caem no âmbito de aplicação do GATS sempre que afectam o comércio de serviços (presença comercial) e se verifique a propriedade, ou um controlo de maioria, estrangeira. Uma pessoa colectiva é “propriedade” de pessoas de um membro se mais de 50% do seu capital social for efectivamente detido por pessoas desse membro e é “controlada” por pessoas de um membro se essas pessoas estiverem habilitadas a nomear a maioria dos membros dos órgãos de administração ou tiverem poderes legais para de qualquer outra forma dirigir as suas operações (art. XXVIII, alínea n, do GATS) <sup>315</sup>.



O próprio princípio do tratamento da Nação Mais Favorecida previsto no art. II do GATS aplica-se “a todas as medidas abrangidas pelo presente acordo”, donde resulta, na prática, que quaisquer benefícios concedidos aos investidores de uma parte de um tratado bilateral de investimento tenham que ser “multilateralizados”, isto é, estendidos a todos os membros da OMC <sup>316</sup>. Os benefícios em causa podem prender-se com garantias contra a expropriação, possibilidade de compensação monetária retroativa pelos prejuízos sofridos ou acesso à arbitragem Estado-investidor. Neste último caso, por exemplo:

“ A opção de arbitragem Estado-investidor, sempre que uma medida é considerada incompatível com as obrigações internacionais de um país receptor, permite que os investidores eventualmente evitem o sistema jurídico interno e a sua protecção de interferências políticas indevidas e/ou propensões a favor de empresas nacionais no processo de resolução de litígios. Nem o GATS nem qualquer outro acordo da OMC oferecem possibilidades semelhantes. As partes privadas não podem apresentar queixas ao sistema de resolução de litígios da OMC, pelo que precisariam mobilizar as autoridades do seu país de origem para iniciar um caso. Nessa perspectiva, os tratados de investimento oferecem uma vantagem significativa sobre o GATS” <sup>317</sup>.

Somente não estarão sujeitos à obrigação de multilateralização os tratados bilaterais de investimento relativamente aos quais um Membro da OMC listou uma isenção à obrigação da Nação Mais Favorecida nos termos do n.º 2 do art. II do GATS <sup>318</sup>. A Turquia, por exemplo, recusou a possibilidade de extensão listando uma isenção da obrigação da Nação Mais Favorecida no contexto do GATS:

“ **Descrição da medida indicando a sua incompatibilidade com o artigo II:** Os acordos [tratados bilaterais de investimento] com cinco países, cujos artigos da nação mais favorecida não incluem os parágrafos

derrogatórios relativos aos privilégios concedidos aos investidores de países terceiros resultantes do facto de serem membros ou associados de uma zona de comércio livre, uma cooperação económica, uma união aduaneira ou um mercado comum (Japão, Bangladesh, Polónia, Alemanha, Coreia do Sul)”<sup>319</sup>.

Esse tipo de disposição garante que um Tratado Bilateral de Investimento não representa um impedimento à integração económica entre dois territórios<sup>320</sup>.

Por vezes, está prevista uma disposição da mesma natureza num Tratado Bilateral de Investimento. Por exemplo, o n.º 1 do art. 4.º do Acordo entre o Governo de Hong Kong e o Governo da República da Áustria para a Promoção e Proteção de Investimentos determina que:

#### **“ARTIGO 4**

##### **Excepções**

(1) As disposições deste Acordo relativas à concessão de tratamento não menos favorável do que o concedido aos investidores de qualquer Parte Contratante ou a investidores de qualquer outro Estado não devem ser interpretadas de modo a obrigar uma Parte Contratante a estender aos investidores da outra um benefício presente ou futuro de qualquer:

(a) união aduaneira, mercado comum, zona de comércio livre ou associação a uma comunidade económica;

(b) acordo internacional, arranjo internacional ou legislação nacional sobre tributação”<sup>321</sup>.

A cláusula Nação Mais Favorecida prevista no capítulo oito (Investimento) do Acordo Económico e Comercial Global (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) prevê também expressamente que ela não pode ser usada para importar disposições de resolução de litígios ou padrões de tratamento:

“Para maior clareza, o «tratamento» a que se faz referência nos n.ºs 1 e 2 não inclui os procedimentos de resolução de litígios em matéria de investimento entre investidores e Estados previstos noutros tratados internacionais em matéria de investimento e noutros acordos comerciais. As obrigações substantivas constantes de outros acordos internacionais em matéria de investimento ou de outros acordos comerciais não constituem, por si só, um «tratamento» e, por conseguinte, não podem dar origem a uma violação do presente artigo, na ausência de medidas adoptadas ou mantidas em conformidade com essas obrigações” (Artigo 8.7, n.º 4) <sup>322</sup>.

No entanto, as isenções relacionadas com tratados bilaterais de investimento foram listadas somente por cerca de 10% dos atuais membros da OMC <sup>323</sup>. Geralmente, as isenções servem para cobrir qualquer tratamento preferencial concedido ao abrigo de tratados bilaterais de investimentos e, na maioria dos casos, as isenções à obrigação da nação mais favorecida “não foram correspondidas pela outra parte do tratado bilateral de investimento e, por isso, esta última deve estender a todos os Membros da OMC qualquer tratamento preferencial que possa resultar do tratado” <sup>324</sup>.

De modo semelhante, quaisquer condições mais favoráveis concedidas a investidores de países com os quais uma parte de um tratado bilateral de investimento celebrou um acordo comercial preferencial devem ser estendidas aos investidores da outra parte do tratado bilateral de investimento <sup>325</sup>. Alguns acordos comerciais preferenciais, porém, adoptam uma excepção à referida possibilidade de extensão. Por exemplo, o art. 96 do Acordo entre o Japão e o Reino da Tailândia para uma Parceria Económica (entrou em vigor em 1 de novembro de 2007), cuja epígrafe é “Tratamento da Nação Mais Favorecida”, determina que:

“1. Se, após a entrada em vigor do presente Acordo, uma Parte entrar em qualquer acordo sobre investimento com uma Parte Terceira, deverá considerar um pedido da outra Parte para a incorporação neste Acordo de tratamento não menos favorável do que o previsto no antigo acordo no que diz respeito ao estabelecimento, aquisição e expansão de investimentos.

2. Cada Parte deve conceder aos investidores da outra Parte e aos seus investimentos um tratamento não menos favorável do concedido, em circunstâncias semelhantes, aos investidores de qualquer Parte Terceira e aos seus investimentos no que diz respeito à gestão, conduta, funcionamento, manutenção, uso, gozo e venda ou outra disposição sobre investimentos na sua área.

3. O n.º 2 não deve ser interpretado de modo a obrigar uma Parte a estender aos investidores da outra Parte o benefício de qualquer tratamento, preferência ou privilégio que possa ser estendido pela antiga Parte em virtude de qualquer união aduaneira, zona de comércio livre, união monetária, acordos internacionais semelhantes que levem a tais uniões ou zonas de comércio livre ou outras formas de cooperação económica regional em que uma das partes é ou pode tornar-se parte”.

Finalmente, quando os tratados bilaterais de investimento não incluem disposições de não discriminação relativamente à fase do pré-estabelecimento <sup>326</sup>, os investidores e respectivos investimentos só são protegidos após o seu estabelecimento. Na prática, a presença comercial pode ser configurada como um novo estabelecimento (*greenfield investment*), isto é, um banco estrangeiro cria uma nova filial ou subsidiária que compete com empresas nacionais, e pode resultar da aquisição, total ou parcial, de uma empresa nacional já existente, na qual a pessoa singular ou coletiva estrangeira adquire um controlo acionista ou participação maioritária. O GATS, no entanto, não distingue formalmente as duas situações referidas <sup>327</sup> e, como tal, abrange também a fase do “pré-

estabelecimento” de um prestador de serviços, isto é, as medidas que restringem a possibilidade de estabelecer uma presença comercial (e, portanto, de investir) <sup>328</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante a liberalização do comércio internacional de serviços ser maior na realidade daquela que resulta dos compromissos específicos assumidos pela maioria dos membros da OMC ao abrigo do GATS <sup>329</sup>, os compromissos em matéria de serviços constantes dos acordos comerciais preferenciais vão, regra geral, bem além dos compromissos consagrados no GATS <sup>330</sup>, consequência em grande parte do facto de a maioria dos compromissos do GATS remontar a 1995 <sup>331</sup>.

Em relação à prestação transfronteiriça (Modo 1) e à presença comercial (Modo 3), a profundidade do acesso ao mercado e os compromissos em termos de tratamento nacional alcançados nos acordos comerciais preferenciais são, em média, mais que o dobro do alcançado pelos compromissos existentes no GATS <sup>332</sup>. No entanto, o nível de liberalização nos acordos de integração económica ainda está longe da total abertura <sup>333</sup> e há quem defenda até que, exceptuando esforços de integração mais profundos, como a União Europeia <sup>334</sup>, os compromissos assumidos não proporcionaram normalmente grande abertura de mercado, “comprometendo-se antes com o *status quo* e garantindo simplesmente que a situação não piora” <sup>335</sup>.

Um estudo muito recente conclui ainda que:

“Os compromissos assumidos ao abrigo dos acordos comerciais preferenciais raramente vão além das políticas aplicadas pelos países e, portanto, a liberalização explícita resultante desses acordos limita-se a poucos membros e a algumas áreas. Os acordos comerciais preferenciais aumentam a transparência e a segurança das políticas, porque os compromissos das partes cobrem mais parceiros comerciais e

mais sectores e, nalguns casos, estão mais próximos das políticas aplicadas do que os compromissos assumidos no âmbito do GATS” <sup>336</sup>.

Mesmo sendo uma economia de serviços (70% do PIB da União Europeia), o comércio transfronteiras da União Europeia diz respeito sobretudo a mercadorias. Apenas 20% dos serviços são comercializados além-fronteiras, representando somente 5% do PIB da União <sup>337</sup>.

Assim, ainda que o número de acordos comerciais preferenciais que cobrem serviços tenha aumentado para 162 em abril de 2020 <sup>338</sup>, contra 10 em 2000 <sup>339</sup>, os dados conhecidos demonstram que há um longo caminho ainda a percorrer em termos de liberalização do comércio internacional de serviços. Como sabemos, a prestação de serviços em muitos países é regulada muitas vezes ao nível regional ou local e, como tal, a obrigação de observância dos requisitos impostos pelo art. V unicamente por parte do governo central poderia deixar de fora do âmbito de aplicação do GATS uma quantidade considerável de medidas discriminatórias <sup>340</sup>. Basta ter presente que a Califórnia, com 40 milhões de habitantes, e o Texas, com 29 milhões, seriam a quinta e a décima maiores economias a nível mundial se fossem países, com os respectivos PIBs a ascenderem, respectivamente, a cerca de 3 biliões e 1,8 biliões de dólares <sup>341</sup>.

Apesar de o art. V do GATS exigir a eliminação de praticamente todas as discriminações entre as partes, sem excepções e independentemente da estrutura constitucional de um Membro da OMC; de o próprio GATS determinar que “é aplicável às medidas tomadas pelos membros que afectem o comércio de serviços” (art. I, n.º 1, do GATS); e de resultar do n.º 3, alínea a)i), do mesmo art. I que, “para efeitos do disposto no presente acordo entende-se por «medidas tomadas pelos membros» as medidas tomadas por administrações e autoridades públicas centrais, regionais ou locais” <sup>342</sup>, os Estados Unidos não vincularam o nível subcentral em nenhum dos seus acordos de integração económica nem são especificadas nenhuma das limitações aplicadas ao nível dos governos regional e local <sup>343</sup>. Os Estados Unidos incluíram uma lista ilustrativa de medidas

subcentrais apenas no acordo de integração económica que celebraram com a Coreia do Sul, mas a lista não é juridicamente vinculativa <sup>344</sup>. Ao invés, os Estados Unidos especificaram medidas na sua lista de compromissos específicos anexa ao GATS em relação a todos os níveis de governo (central, regional ou local), mas, por exemplo, a lista norte-americana tem 20 páginas só no caso dos serviços jurídicos, por força das diferenças existentes na regulamentação estadual <sup>345</sup>. A prática do direito é regulada por cada um dos 50 estados e territórios dos Estados Unidos e pelo Distrito de Columbia e o acesso à mesma requer normalmente uma permissão formal jurisdição por jurisdição, com cada uma a determinar as suas próprias regras, políticas e procedimentos <sup>346</sup>.

Alguns acordos comerciais preferenciais (particularmente os Norte-Sul) têm deparado igualmente com dificuldades na abertura dos mercados nos sectores dos serviços que têm enfrentado as mesmas dificuldades a nível multilateral (por exemplo, transporte aéreo e marítimo, serviços audiovisuais, saúde, serviços postais/de correio, circulação de prestadores de serviços (Modo 4) e serviços de energia) <sup>347</sup>. O nível de restrições ao comércio de serviços é também mais reduzido nos países da OCDE e os países em desenvolvimento da Ásia tendem a ser mais restritivos que os da América Latina ou de África <sup>348</sup>.

De notar, por último, que os acordos comerciais preferenciais em matéria de serviços serão, em princípio, menos prejudiciais que os acordos do mesmo tipo aplicáveis ao comércio de mercadorias. A redução das barreiras ao comércio de serviços não implica qualquer perda de receitas e, atendendo à natureza das regulamentações aplicáveis ao comércio de serviços, não é normal que os governos apliquem um determinado tipo de regulamentações aos prestadores de serviços dos países que são partes do acordo preferencial e outro tipo diferente para os prestadores de serviços de países terceiros <sup>349</sup>.

Preferential Trade Agreements, in *Handbook of Trade Policy for Development*, Arvid Lukauskas, Robert Stern e Gianni Zanini (ed.), Oxford University Press, 2013, p. 552.

-

\* pedroinfante@fd.ul.pt

204 Gary Clyde HUFBAUER, J. Bradford JENSEN e Sherry STEPHENSON, *Framework for the International Services Agreement*, Policy Brief 12-10, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, April 2012, p. 3.

205 Gary Clyde HUFBAUER e Sherry STEPHENSON, *Services Trade: Past Liberalization and Future Challenges*, in *Journal of International Economic Law*, 2007, p. 610.

206 Resulta claramente do art. IV do GATT que os membros da OMC podem tratar o cinema nacional melhor do que o estrangeiro, representando a disposição referida, por isso, uma espécie de excepção cultural. A previsão da excepção do artigo IV no texto do GATT 1947 visou responder ao grande número de filmes norte-americanos que então inundavam o mercado europeu (Liz SCHÉRE, *The Culture War: A Look at the Cultural Exception Principle in International Trade Law*, in *Fordham International Law Journal*, Volume 40, Issue 2, 2017, p. 564).

O art. IV do GATT diz respeito a quotas para filmes importados e não à transmissão transfronteiriça de obras audiovisuais por satélite (Petros MAVROIDIS, *Trade in Goods*, 2.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, 2013, p. 242) ou ao *streaming* de vídeo pela Internet (Kerry CHASE, *Audiovisual goods and services in preferential trade agreements*, in *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*, Andreas Dür e Manfred Elsig (ed.), Cambridge University Press, 2015, p. 221). Não houve até ao momento qualquer relatório de um painel ou do Órgão de Recurso a respeito do art. IV do GATT e parece que o assunto pertence agora ao GATS (William J. DAVEY, *Non-discrimination in the World Trade Organization: The Rules and Exceptions*, Hague Academy of International Law, 2012, p. 225). De resto, ao abrigo do art. II, n.º 2, do GATS, a União Europeia e os seus Estados membros isentaram do tratamento da nação mais favorecida, por tempo indeterminado, a distribuição de obras audiovisuais (OMC, *European Communities and their Member States – Final List of Article II (MFN) Exemptions* (GATS/EL/31), 15.4.1994, p. 1). De modo semelhante, o Canadá exclui desde o acordo comercial preferencial concluído com os Estados Unidos em 1988 as indústrias culturais das obrigações do tratamento nacional e do tratamento da nação mais favorecida. O governo canadense impõe requisitos de conteúdo nacional (“Cancon”) para transmissões de rádio e televisão, difusão por cabo e satélite, produção de material audiovisual, gravação de filme ou vídeo e em vários meios de comunicação impressos. A exclusão permanece no novo *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA) (artigo 32.6, n.º 2) e reflecte o receio de que, sem a mesma, a cultura norte-americana dominaria o Canadá (o mesmo artigo permite que os Estados Unidos e o México adoptem medidas recíprocas, artigo 32.6, n.º 3) (M. Angeles VILLARREAL e Ian FERGUSSON, *NAFTA and the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)*, Congressional Research Service, 2.3.2020, p. 31; M. Angeles VILLARREAL e Ian FERGUSSON, *The United States Mexico-Canada Agreement (USMCA)*, Congressional Research Service, 27.7.2020, p. 31). Curiosamente, os litígios relacionados com a retaliação “devem ser resolvidos no âmbito do USMCA e não da OMC, uma solução que pode estar ligada ao infeliz resultado do caso *Canada - Periodicals* decidido sob a égide da OMC” (Mira BURRI, *Trade in Services Regulation in the Data-Driven Economy*, in *Trade, Law and Development*, 2020, p. 237). O USMCA entrou em vigor em 1.7.2020.

Apesar de tudo, os acordos de integração económica proporcionaram avanços relevantes no que diz respeito à liberalização dos serviços audiovisuais e não surpreende que a maioria dos avanços seja



encontrada nos acordos assinados com os Estados Unidos, país que abriga os principais prestadores internacionais. De notar que as partes desses acordos com os Estados Unidos não tinham assumido compromissos relativos a serviços audiovisuais na OMC (Martin ROY, Juan MARCHETTI e Hoe LIM, Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements: how much further than the GATS, in *Regional Rules in the Global Trading System*, Antoni Estevadeordal, Kati Suominen e Robert Teh ed., Cambridge University Press, 2009, pp. 343-344). Regra geral, menos compromissos em matéria de serviços audiovisuais resultam do modelo de listas positivas, dos acordos comerciais preferenciais entre países em desenvolvimento e dos acordos comerciais preferenciais envolvendo o Canadá ou a União Europeia. Kerry CHASE, Audiovisual goods and services in preferential trade agreements, in *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*, Andreas Dür e Manfred Elsig (ed.), Cambridge University Press, 2015, p. 219.

<sup>207</sup> OCDE, How to Make Trade Work for All, in *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, p. 78.

<sup>208</sup> OMC, *World Trade Report 2018: The future of world trade: how digital technologies are transforming global commerce*, WTO Publications, Genebra, 2018, p. 87.

<sup>209</sup> Em 2018, metade (51,2%) da população global usava Internet, com 3,9 mil milhões de pessoas *online*, mas apenas uma em cada cinco pessoas nos países menos avançados estava *online*, contra quatro em cada cinco nos países desenvolvidos (UNCTAD, *Digital Economy Report 2019 Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, United Nations Publications, 2019, p. 13). As redes globais da Internet carregavam aproximadamente 100 gigabytes (GB) de tráfego por dia em 1992, atingiram os 100 GB por segundo 10 anos depois, avançaram para mais de 46 600 GB por segundo em 2017 e deverão atingir os 150 700 GB por segundo em 2022. *Idem*, p. 2.

<sup>210</sup> *Idem*, p. 30.

<sup>211</sup> OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, p. 14. Globalmente, os serviços e a agricultura representavam 39% do emprego mundial total em 2000, mas 52% da população mundial trabalhava em serviços em 2018, enquanto a parcela da agricultura no total de empregos caiu para 26%. Martin ROY, *Elevating Services: Services Trade Policy, WTO Commitments, and their Role in Economic Development and Trade Integration*, Staff Working Paper ERSD 2019-01 World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, 8.3.2019, p. 5.

<sup>212</sup> Mario DAMEN e Wolfgang IGLER, *Free trade or geo-economics? Trends in world trade*, European Parliament / Policy Department for External Relations, September 2019, p. 10.

<sup>213</sup> UNCTAD, *Digital Economy Report 2019 Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, United Nations Publications, 2019, p. 15.

<sup>214</sup> OMC, *World Trade Report 2018: The future of world trade: how digital technologies are transforming global commerce*, WTO Publications, Genebra, 2018, p. 51.

- 215 Martin ROY, *Elevating Services: Services Trade Policy, WTO Commitments, and their Role in Economic Development and Trade Integration*, Staff Working Paper ERSD 2019-01 World Trade Organization– Economic Research and Statistics Division, 8.3.2019, p. 14.
- 216 Magnus LODEFALK, *Servicification of Firms and Trade Policy Implications*, in *World Trade Review*, 2017, pp. 59-83.
- 217 Märtha REHNBERG e Stefano PONTE, *From smiling to smirking? 3D printing, upgrading and the restructuring of global value chains*, in *Global Networks*, 2018, p. 62.
- 218 No início de 2010, a indústria transformadora representava 15% do PIB e 10% do emprego total nos países da OCDE, tornando-os, indubitavelmente, “economias de serviços”. Matthieu CROZET e Emmanuel MILET, *The Servitization of French Manufacturing Firms*, in *The Factory-Free Economy: Outsourcing, Servitization, and the Future of Industry*, Lionel Fontagné e Ann Harrison (ed.), Oxford University Press, 2017, p. 111.
- 219 Patrick LOW, *The role of services in global value chains*, in *Global value chains in a changing world*, Deborah Elms e Patrick Low (ed.), WTO Publications, Genebra, 2013, p. 67.
- 220 Daria TAGLIONI e Deborah WINKLER, *Making Global Value Chains Work for Development*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC, 2016, p. 18.
- 221 Bernard HOEKMAN e Bem SHEPHERD, *Services Productivity, Trade Policy and Manufacturing Exports*, in *World Economy*, 2017, p. 500.
- 222 Martin ROY, *Elevating Services: Services Trade Policy, WTO Commitments, and their Role in Economic Development and Trade Integration*, Staff Working Paper ERSD 2019-01 World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, 8.3.2019, p. 18. O valor acrescentado dos serviços representa uma proporção crescente do total das exportações brutas (mercadorias + serviços comerciais), atingindo 56% em média nas economias da OCDE e 40% nas economias não pertencentes à OCDE em 2016. *Idem*, p. 19.
- 223 Timon BOHN, Steven BRAKMAN e Erik DIETZENBACHER, *The role of services in globalisation*, in *World Economy*, 2018, p. 2732.
- 224 Marina FOLTEA, *How to include ‘Mode 5’ services commitments in bilateral free trade agreements and at multilateral stage?*, European Parliament, Directorate General for External Policies of the Union, PE 603.873, 2018, p. 8. Quando os serviços (enquanto insumos) são incorporados e comercializados internacionalmente como parte de um bem exportado, essas exportações de serviços não são cobertas pelos quatro modos de prestação de serviços previstos no GATS. O chamado Modo 5 pode ser definido simplesmente como o conteúdo dos serviços incorporado nas exportações de mercadorias e inclui, entre outros, o *design*, a engenharia e o *software* incorporados e comercializados como parte de produtos manufacturados (Alessandro ANTIMIANI e Lucian CERNAT, *Liberalizing Global Trade in Mode 5 Services: How Much Is It Worth?*, in *Journal of World Trade*, 2018, p. 66). As estatísticas sugerem que, para a maioria dos Membros da OMC, a importância do Modo 5 varia entre 20% e quase 50% (Panagiotis

DELIMATSI, Coherence and Divergence in Agreements on Trade in Services: A Drama in Three Acts, in *Coherence and Divergence in Services Trade Law*, R. T. Hoffmann, M. Krajewski (ed.), European Yearbook of International Economic Law, Springer, 2020, p. 25). Em 2010, o modelo Chevy Volt (outra marca General Motors) foi visto como um dos produtos manufacturados com mais uso intensivo de software no mundo, com 10 milhões de linhas de códigos de software e o valor dos seus componentes electrónicos e de software a representarem cerca de 40% do total valor do carro, contra cerca de 5% nos anos 80 (Alessandro ANTIMIANI e Lucian CERNAT, *Liberalizing Global Trade in Mode 5 Services: How Much Is It Worth?*, in *Journal of World Trade*, 2018, p. 68). As novas tecnologias aumentarão ainda mais a participação dos serviços no valor das mercadorias, dado que o valor dos carros autónomos, por exemplo, será determinado cada vez mais pelo software que dirige o volante. OMC, *World Trade Report 2018: The future of world trade: how digital technologies are transforming global commerce*, WTO Publications, Genebra, 2018, p. 107.

<sup>225</sup> Arvind SUBRAMANIAN e Martin KESSLER, *The Hyperglobalization of Trade and Its Future*, Peterson Institute for International Economics - Working Paper Series, Wasington, DC, July 2013, p. 5.

<sup>226</sup> Dan CIURIAK, Ali DADKHAH e Dmitry LYSENKO, *The Effect of Binding Commitments on Services Trade*, in *World Trade Review*, 2020, p. 370.

<sup>227</sup> McKinsey Global Institute, *Globalization in transition: The future of trade and value chains*, 2019, p. 34.

<sup>228</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>229</sup> <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/largest-companies> (dados de 1 de agosto de 2019). Em 2018, quatro das 10 principais empresas do mundo por capitalização de mercado nem estavam entre as 100 principais empresas em 2009: Amazon, Alibaba, Facebook e Tencent. Mais, as empresas do sector de petróleo e gás representavam 36% da capitalização de mercado total das 20 principais empresas em 2009, seguidas pelos serviços financeiros com uma participação de 18%, enquanto os serviços de tecnologia e consumo representavam 16%. Porém, em 2018, a participação destes últimos aumentou para 56%, a dos serviços financeiros para 27% e a do petróleo e gás para apenas 7%. UNCTAD, *Digital Economy Report 2019 Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, United Nations Publications, 2019, p. 17.

<sup>230</sup> Juan MARCHETTI e Petros MAVROIDIS, *The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)*, in *European Journal of International Law*, 2011, p. 694. Os Estados Unidos acabaram por influenciar todas as disposições do GATS (*Idem*, p. 717) e empresas globais como a American Express, o American International Group, o Citibank e a Arthur Andersen influenciaram igualmente a fase preparatória das negociações que levaram à conclusão do GATS. Bernard HOEKMAN e Michel KOSTECKI, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, 2009, p. 643.

<sup>231</sup> Juan MARCHETTI e Petros MAVROIDIS, *The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)*, in *European Journal of International Law*, 2011, p. 716.

- <sup>232</sup> Mary E. FOOTER e Carol GEORGE, *The General Agreement on Trade in Services* (Chapter 19), in *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume I, Patrick Macrory, Arthur Appleton e Michael Plummer Ed., Springer, Nova Iorque, 2005, p. 817.
- <sup>233</sup> Juan MARCHETTI e Petros MAVROIDIS, *The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)*, in *European Journal of International Law*, 2011, p. 698.
- <sup>234</sup> A partir de 1994, surgiram cerca de 180 acordos comerciais preferenciais com regras sobre comércio de serviços, contra apenas 38 nos quarenta anos anteriores. Johanna JACOBSSON, *Preferential Services Liberation: The Case of the European Union and Federal States*, Cambridge University Press, 2019, p. 20.
- <sup>235</sup> *Idem*, p. 19; Charlotte SIEBER-GASSER, *Developing Countries and Preferential Services Trade*, Cambridge University Press, 2016, p. 30. A Convenção de Yaoundé foi assinada em 1963 na cidade de Yaoundé, Camarões, entre a Comunidade Económica Europeia e os Estados Associados de África e Madagáscar.
- <sup>236</sup> Porém, se as quotas forem viáveis e mantidas, como no comércio transfronteiriço de serviços de transporte, “é fácil conceber instrumentos do tipo pautal como um imposto por passageiro ou unidade de carga transportada por uma empresa estrangeira”. Bernard HOEKMAN e Aaditya MATTOO, *International trade: trade in services*, in *Research Handbook in International Economic Law*, Andrew Guzman e Alan O. Sykes ed., Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, USA, 2007, p. 124.
- <sup>237</sup> Brian HINDLEY e Alasdair SMITH, *Comparative Advantage and Trade in Services*, in *World Economy*, Volume 7, Issue 4, 1984, p. 385; Markus KRAJEWSKI, *Services Liberalization in Regional Trade Agreements: Lessons for GATS ‘Unfinished Business’?*, in *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Lorand Bartels e Federico Ortino ed., Oxford University Press, 2006, p. 178. Contudo, uma vez incorporados ou associados a um bem, os serviços relevantes deixam de existir como tal, passando os serviços do denominado Modo 5 a estar sujeitos ao regime comercial aplicável aos bens dos quais são inseparáveis. Consequentemente, essas transacções internacionais podem estar sujeitas a direitos aduaneiros de importação na fronteira, não relevando se um alto valor da transacção refletido no preço do bem provém de serviços (Marina FOLTEA, *How to include ‘Mode 5’ services commitments in bilateral free trade agreements and at multilateral stage?*, European Parliament, Directorate General for External Policies of the Union, PE 603.873, 2018, p. 15). Simultaneamente, o Acordo sobre a Aplicação do Artigo VII do GATT 1994 da OMC já cobre o tipo de serviço que cai no âmbito do chamado Modo 5 e prescreve os tipos de serviços que podem ou não ser considerados na determinação do valor aduaneiro de um bem. Nos termos do art. 8.º, n.º 1, alínea b)iv), do Acordo da OMC sobre a Aplicação do Artigo VII do GATT 1994:
- “1. Na determinação do valor aduaneiro de acordo com o disposto no artigo 1.º, será acrescentado ao preço efectivamente pago ou a pagar pelas mercadorias importadas:
- (b) o valor, distribuído conforme apropriado, dos seguintes bens e serviços, fornecidos directa ou indirectamente pelo comprador gratuitamente ou a um custo reduzido para uso em conexão com a produção e venda para exportação dos bens importados, na medida em que esse valor não foi incluído no preço realmente pago ou a pagar:
- (iv) engenharia, desenvolvimento, trabalho artístico, trabalho de design, planos e esboços, realizados noutros lugares que não o país de importação e necessários para a produção dos bens importados”

Ou seja, permite-se a importação com isenção de direitos do valor de certos serviços do Modo 5 (engenharia, desenvolvimento, trabalho artístico, trabalho de design, planos e esboços), desde que esses serviços sejam originários do país de importação. Por outras palavras, “se as categorias de serviços mencionadas forem exportadas ao abrigo dos modos tradicionais do GATS de um país e reimportadas como parte de um produto para o mesmo país, as regras de avaliação aduaneira da OMC autorizam um tratamento preferencial isento de impostos dos próprios serviços do Modo 5”. Alessandro ANTIMIANI e Lucian CERNAT, *Liberalizing Global Trade in Mode 5 Services: How Much Is It Worth?*, in *Journal of World Trade*, 2018, p. 74.

<sup>238</sup> Billy Melo ARAÚJO, *Regulating Services Through Trade Agreements – A Comparative Analysis of Regulatory Disciplines Included in EU and US Free Trade Agreements*, in *Trade, Law and Development*, 2014, p. 397; Aaditya MATTOO e Pierre SAUVÉ, *Regionalism in Services Trade*, in *A Handbook of International Trade in Services*, Aaditya Mattoo, Robert Stern e Gianni Zanini (ed.), Oxford University Press, 2008, p. 262.

<sup>239</sup> OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, pp. 22 e 24.

<sup>240</sup> Atendendo às dificuldades em obter uma definição aceitável de serviços, o GATS limita-se a definir “comércio de serviços”, descrito, segundo o art. I, n.º 2, como a prestação de um serviço:

a) Com origem no território de um membro e com destino ao território de qualquer outro membro (por exemplo, as chamadas telefónicas internacionais, uma informação ou um conselho transmitido por fax, telefone ou correio electrónico), ou seja, apenas o serviço atravessa as fronteiras e não o prestador ou o consumidor do mesmo. Chama-se a este modo de prestação de serviços *prestação transfronteiriça* ou Modo 1;

b) No território de um membro a um consumidor de serviços de qualquer outro membro (por exemplo, o turismo e a reparação de navios no estrangeiro), ou seja, quem se desloca é o consumidor e daí este modo de prestação de serviços ser conhecido por *consumo no estrangeiro* (Modo 2);

c) Por um prestador de serviços de um membro através da presença comercial no território de qualquer outro membro (por exemplo, bancos e grupos hoteleiros do país A estabelecem-se no país B e aí prestam serviços). Este modo de prestação é denominado *presença comercial* (Modo 3) e abrange qualquer forma de estabelecimento comercial ou profissional, inclusivamente através: i) da constituição, aquisição ou manutenção de uma pessoa coletiva; ii) da criação ou manutenção de uma sucursal ou de uma representação, no território de um membro com vista à prestação de um serviço (art. XXVIII, alínea d), do GATS);

d) Por um prestador de serviços de um membro através da presença de pessoas singulares de um membro no território de qualquer outro membro (por exemplo, consultores de um país deslocam-se a outro país e aí prestam serviços, as *top-models*). A este modo de prestação dá-se o nome de *presença de pessoas singulares* ou Modo 4.

Resulta da definição dos quatro modos de prestação de serviços que o GATS não se aplica a situações puramente internas.

Nada impede, por outro lado, que existam ligações comerciais entre os vários modos de prestação de

serviços, podendo, por exemplo, uma empresa estrangeira estabelecida no país A ter como trabalhadores nacionais do país B e exportar serviços para os países C e D. Nada impede, também, que um determinado tipo de serviço seja prestado através dos diferentes modos de prestação (por exemplo, os serviços de um advogado podem ser prestados através dos quatro modos referidos). Nada impede, enfim, que um serviço seja prestado através dos diferentes meios tecnológicos (telefone, Internet, fax, etc.), salvo se a lista de compromissos de compromissos um Membro da OMC especificar outra coisa.

<sup>241</sup> Nos termos da alínea e) do art. XXVIII do GATS, “entende-se por ‘sector’ de um serviço:

i) Relativamente a um compromisso específico, um ou mais, ou todos, os subsectores desse serviço, conforme especificado na lista de um membro,

ii) Nos restantes casos, o conjunto desse sector de serviços, incluindo todos os seus subsectores”.

Ainda que seja para efeitos do Memorando de Entendimento da OMC sobre Resolução de Litígios, este entende por “sector” no que se refere aos serviços um sector principal, tal como identificado na actual Lista de Classificação Sectorial de Serviços que identifica tais sectores (art. 22, n.º 3, alínea f) ii)). A lista de Classificação Sectorial de Serviços que consta do documento MTN.GNS/W/120 de 10 de Julho de 1991 identifica 12 sectores:

i) serviços às empresas, incluindo os serviços das profissões liberais;

ii) serviços de comunicação, incluindo os serviços de telecomunicações e os serviços audiovisuais;

iii) construção e serviços de engenharia conexos;

iv) serviços de distribuição, compreendendo os subsectores dos “serviços de corretagem”, “serviços de comércio grossista”, “serviços de comércio a retalho”, “franchising” e “outros”;

v) serviços de ensino;

vi) serviços no domínio do ambiente;

vii) serviços financeiros, incluindo os serviços bancários e os seguros;

viii) serviços sociais e de saúde;

ix) turismo e serviços afins;

x) actividades recreativas, culturais e desportivas; e

xi) serviços de transporte, incluindo os serviços de transporte marítimo, por via navegável, aéreo e terrestre; e.

xii) serviços não incluídos noutras partes.

Apesar de não serem vinculativas para os membros da OMC, as chamadas *1993 Scheduling Guidelines* constituíram um entendimento entre as partes negociadoras de que, para garantir clareza e previsibilidade, a classificação de sectores e subsectores deveria basear-se, tanto quanto possível, na Lista de Classificação Sectorial de Serviços e nos números correspondentes da *United Nations’ Provisional Central Product Classification*. Nas palavras do Órgão de Recurso:

“ Estes documentos (...) forneceram uma linguagem e estrutura comuns que, embora não obrigatórias, foram amplamente utilizadas. Em tais circunstâncias, e à luz das orientações específicas fornecidas nas *Scheduling Guidelines* [*Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note*, MTN.GNS/W/164, 3 September 1993], é razoável supor que as partes nas negociações que examinam um sector de uma Lista que acompanha tão de perto o texto do mesmo sector no W/120 - na falta de uma indicação clara em contrário - esperem que o sector tenha a mesma cobertura que o sector correspondente no W/120”. Relatório do Órgão de Recurso, *United States* –

*Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services* (WT/DS285/AB/R), 7.4.2005, parágrafo 204.

Para maiores desenvolvimentos, OMC, *Services Classification in WTO Jurisprudence – Note by the Secretariat* (S/CSC/W/61), 12.3.2013.

<sup>242</sup> Petra EMERSON, *An Economic Integration Agreement on Services: A Possible Solution to the Doha Development Round Impasse*, in *Trade, Law and Development*, 2010, p. 276.

<sup>243</sup> Rudolf ADLUNG e Martín MOLINUEVO, *Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (BIT-)Smoke?*, in *Journal of International Economic Law*, 2008, p. 393.

<sup>244</sup> Thomas COTTIER e Martín MOLINUEVO, *Article V GATS*, in *WTO – Trade in Services*, Max Planck Commentaries on World Trade Law, Volume 6, Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll e Clemens Feinäugle (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 131.

<sup>245</sup> OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, p. 181.

<sup>246</sup> Federico ORTINO, *The Principle of Non-Discrimination and Its Exceptions in GATS: Selected Legal Issues*, in *The World Trade Organization and Trade in Services*, Kern Alexander e Mads Andenas (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2008, p. 202. O n.º 2 do art. V do GATS fala unicamente na alínea *b*) do n.º 1 do art. V do GATS e Ortino fala apenas da alínea *a*), mas pensamos que o n.º 2 do art. V pode ser relevante a respeito de ambas as alíneas. Resulta do próprio texto do n.º 2 do art. V que os redactores do GATS conferiram alguma discricionariedade a respeito da sua interpretação e aplicação (“poderá ser tomada em consideração”).

<sup>247</sup> Md. Rizwanul ISLAM e Shawkat ALAM, *Preferential Trade Agreements and the Scope of GATT Article XXIV, GATS Article V and the Enabling Clause: An Appraisal of GATT/WTO Jurisprudence*, in *Netherlands International Law Review*, May 2009, pp. 31-32.

<sup>248</sup> Têm sido observadas duas abordagens principais para a liberalização do comércio e do investimento na OMC e nos acordos comerciais preferenciais (Aaditya MATTOO e Pierre SAUVÉ, *Regionalism in Services Trade*, in *A Handbook of International Trade in Services*, Aaditya Mattoo, Robert Stern e Gianni Zanini (ed.), Oxford University Press, 2008, p. 253). No caso do GATS, as listas de compromissos específicos podem ser positivas (*bottom-up approach*) ou negativas (*top-down approach*). Nas primeiras, as obrigações aplicam-se apenas aos sectores e aos modos de prestação de um serviço referidos nas listas de compromissos, permitindo controlar melhor o âmbito e ritmo da liberalização comercial; as segundas enumeram os serviços excluídos do acordo, encontrando-se todos os outros incluídos e daí representarem um maior potencial de liberalização. Tudo é passível de liberalização, salvo no caso das excepções enumeradas na lista, ou seja, as listas negativas são mais transparentes e previsíveis, visto obrigarem os governos a revelar as medidas não conformes, bem como os sectores excluídos. Outra vantagem importante que se aponta ao sistema de listas negativas é o facto de se aplicar automaticamente a qualquer nova actividade que resulte de avanços tecnológicos (o caso, por exemplo, da computação em nuvem ou *cloud computing*). Por vezes, a lista positiva deve ser descrita como uma abordagem híbrida, com uma escolha voluntária e

positiva de sectores, subsectores e/ou modos de prestação nos quais os governos estão dispostos a assumir compromissos obrigatórios juntamente com uma lista negativa de medidas não conformes a serem mantidas nas áreas listadas (*Ibidem*). O recurso à lista negativa é mais comum no caso do investimento e pode variar de acordo com o sector ou modo de prestação. Por exemplo, lista positiva para comércio transfronteiriço e lista negativa para presença comercial ou lista negativa para serviços bancários e lista positiva para serviços de seguro (Aaditya MATTOO e Pierre SAUVÉ, Services, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur (ed.), The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 254). Na prática, os acordos comerciais preferenciais assinados entre países desenvolvidos têm maior probabilidade de seguir a abordagem da lista negativa, os acordos comerciais preferenciais assinados pelos países em desenvolvimento com parceiros desenvolvidos tendem a seguir qualquer uma das abordagens e um número significativo de acordos comerciais preferenciais entre países em desenvolvimento adopta a abordagem da lista negativa (Batshur GOOTIIZ, Giulia JONETZKO, Joscelyn MAGDELEINE, Juan MARCHETTI e Aaditya MATTOO, Services, in *Handbook of Deep Trade Agreements*, Aaditya Mattoo, Nadia Rocha e Michele Ruta (ed.), Washington, DC, 2020, p. 123). Especificamente, a União Europeia adoptou uma abordagem híbrida no seu recente acordo comercial preferencial com o Japão, combinando uma listagem negativa com uma positiva, mas concordou com uma abordagem de lista negativa com o Canadá no âmbito do Acordo Económico e Comercial Global (CETA). Os Estados Unidos optam pela listagem negativa nos seus acordos comerciais preferenciais. Panagiotis DELIMATSIS, Coherence and Divergence in Agreements on Trade in Services: A Drama in Three Acts, in *Coherence and Divergence in Services Trade Law*, R. T. Hoffmann, M. Krajewski (ed.), European Yearbook of International Economic Law, Springer, 2020, p. 29.

<sup>249</sup> Relatório do Painel, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry* (WT/DS139/R), 11.2.2000, 10.271.

<sup>250</sup> *Idem*, parágrafo 10.270. Esta conclusão não foi revista subsequentemente pelo Órgão de Recurso.

<sup>251</sup> *Idem*, parágrafo 10.271.

<sup>252</sup> Markus KRAJEWSKI, Services Liberalization in Regional Trade Agreements: Lessons for GATS ‘Unfinished Business’?, in *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Lorand Bartels e Federico Ortino ed., Oxford University Press, 2006, p. 177.

<sup>253</sup> O âmbito de aplicação do art. XVI, n.º 2, do GATS está limitado explicitamente aos seis tipos de restrições indicados, não se estendendo a outras medidas que, do ponto de vista económico, também podem afectar o acesso ao mercado. Significativamente, as medidas fiscais não são abordadas, pelo que um Membro da OMC “pode manter, sem ser obrigado a inscrevê-lo na sua lista de compromissos específicos, um imposto não discriminatório de montante elevado sobre um determinado serviço que limite severamente o acesso ao mercado”. Bernard HOEKMAN e Aaditya MATTOO, International trade: trade in services, in *Research Handbook in International Economic Law*, Andrew Guzman e Alan O. Sykes ed., Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, USA, 2007, p. 121.

<sup>254</sup> Johanna JACOBSSON, *Preferential Services Liberation: The Case of the European Union and Federal States*, Cambridge University Press, 2019, p. 65.



255 Rudolf ADLUNG e Antonia CARZANIGA, *MFN Exemptions under the General Agreement on Trade in Services: Grandfathers Striving for Immortality?*, in *Journal of International Economic Law*, 2009, p. 23.

256 OMC, *Committee on Regional Trade Agreements - Note on the Meetings of 9-30 April and 3 May 1999 (WT/REG/M/22)*, 4.6.1999, parágrafo 18. De recordar que o Órgão de Recurso defendeu que o art. XXIV do GATT poderia, observadas certas condições, justificar a adoção de uma medida que é incompatível com outras disposições do GATT para além do n.º 1 do art. I e ser invocado como uma possível “defesa” contra uma conclusão de incompatibilidade. Relatório do Órgão de Recurso, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products (WT/DS34/AB/R)*, 22.10.1999, parágrafo 45.

257 Uma cláusula da nação mais favorecida deste tipo não deve ser confundida com a cláusula da nação mais favorecida multilateral da OMC. Esta última garante a não discriminação entre os membros da OMC; no caso de uma cláusula de um acordo de integração económica, a promessa de tratamento não discriminatório limita-se às respectivas partes. Carsten FINK e Marion JANSEN, *Services provisions in regional trade agreements: stumbling blocks or building blocks for multilateral liberalization?*, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard Baldwin e Patrick Low (ed.), Cambridge University Press, 2009, p. 246.

258 Batshur GOOTIIZ, Giulia JONETZKO, Joscelyn MAGDELEINE, Juan MARCHETTI e Aaditya MATTOO, *Services*, in *Handbook of Deep Trade Agreements*, Aaditya Mattoo, Nadia Rocha e Michele Ruta (ed.), Washington, DC, 2020, p. 130.

259 <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/philippine/epa0609/main.pdf> (página visitada em 7.4.2020).

260 Este tipo de cláusulas também existe no caso das mercadorias. No Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos e Marrocos, por exemplo, estabelece-se para os produtos do Código Sistema Harmonizado 1006 (arroz) e 1003 (cevada) que, “no caso de Marrocos aplicar um mecanismo que resulte na aplicação de um direito aduaneiro a esse bem de qualquer parceiro comercial que esteja abaixo do direito aduaneiro estabelecido na Pauta de Marrocos nos termos do Acordo, Marrocos deve aplicar imediatamente o direito aduaneiro mais baixo resultante desse mecanismo às importações americanas desse bem” (Jong Bum KIM, *Entrenchment of regionalism: WTO legality of MFN clauses in preferential trade agreements for goods and services*, in *World Trade Review*, 2014, p. 448). O acordo de comércio livre concluído entre os Estados Unidos e Marrocos entrou em vigor em 1 de janeiro de 2006.

261 Regis SIMO, *Trade in Services in the African Continental Free Trade Area: Prospects, Challenges and WTO Compatibility*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 82. Todavia, um Estado Parte não é obrigado a alargar as preferências concedidas a um terceiro antes da entrada em vigor do presente Protocolo, do qual esse Estado Parte foi membro ou beneficiário. Um Estado Parte pode oferecer oportunidades aos outros Estados Partes com vista a negociar as preferências asseguradas, com base no princípio da reciprocidade (art. 4.º, n.º 4, do Protocolo sobre o Comércio de Serviços do Acordo que Cria a Zona de Comércio Livre Continental Africana).

- <sup>262</sup> Jong Bum KIM, *Entrenchment of regionalism: WTO legality of MFN clauses in preferential trade agreements for goods and services*, in *World Trade Review*, 2014, p. 469.
- <sup>263</sup> Nianli ZHOU e John WHALLEY, *How Do the “GATSPlus” and “GATS-Minus” Characteristics of Regional Service Agreements Affect Trade in Services?*, NBER Working Paper N.º 20551, October 2014, pp. 13-14.
- <sup>264</sup> Joost PAUWELYN, *Legal avenues to ‘multilateralizing regionalism’: beyond Article XXIV*, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard Baldwin e Patrick Low Ed., Cambridge University Press, 2009, p. 394.
- <sup>265</sup> Emily LYDGATE e Alan WINTERS, *Deep and Not Comprehensive? What the WTO Rules Permit for a UK-EU FTA*, in *World Trade Review*, 2019, p. 470.
- <sup>266</sup> Thomas COTTIER e Martín MOLINUEVO, *Article V GATS*, in *WTO – Trade in Services*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll e Clemens Feinäugle ed., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008, pp. 136-137.
- <sup>267</sup> Rudolf ADLUNG e Peter MORRISON, *Less Than the GATS: Negative Preferences’ in Regional Services Agreements*, in *Journal of International Economic Law*, 2010, p. 1114.
- <sup>268</sup> Thomas COTTIER e Martín MOLINUEVO, *Article V GATS*, in *WTO – Trade in Services*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll e Clemens Feinäugle ed., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008, p. 141.
- <sup>269</sup> *Idem*, pp. 134-135.
- <sup>270</sup> Sherry STEPHENSON, *GATS and Regional Integration*, in *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Pierre Sauvé e Robert Stern ed., Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000, p. 519.
- <sup>271</sup> Deepali FERNANDES, *Twins, Siblings or Friends: The Conceptual Case of Goods and Services, Where Do We Stand and Where Could We Be Headed To?*, in *The World Trade Organization and Trade in Services*, Kern Alexander e Mads Andenas (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2008, p. 128.
- <sup>272</sup> Shintaro HAMANAKA, *Asian free trade agreements and WTO compatibility: goods, services, trade facilitation and economic cooperation*, Asian Development Bank, World Scientific Publishing, 2014, p. 160.
- <sup>273</sup> Deepali FERNANDES, *Twins, Siblings or Friends: The Conceptual Case of Goods and Services, Where Do We Stand and Where Could We Be Headed To?*, in *The World Trade Organization and Trade in Services*, Kern Alexander e Mads Andenas (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2008, p. 110.
- <sup>274</sup> Thomas COTTIER e Martín MOLINUEVO, *Article V GATS*, in *WTO – Trade in Services*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias

Stoll e Clemens Feinäugle ed., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008, p. 144.

275 Rudolf ADLUNG, *The GATS– A Sleeping Beauty?*, in *Trade, Law and Development*, 2020, p. 26.

276 OCDE, *Services Trade Policies and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, 2017, p. 71.

277 Panagiotis DELIMATIS, *Coherence and Divergence in Agreements on Trade in Services: A Drama in Three Acts*, in *Coherence and Divergence in Services Trade Law*, R. T. Hoffmann, M. Krajewski (ed.), *European Yearbook of International Economic Law*, Springer, 2020, pp. 21-22.

278 Os procedimentos para a implementação do artigo XXI do GATS, conforme decidido pelo Conselho do Comércio de Serviços, estão contidos no documento da OMC, *Procedures for the Implementation of Article XXI of the GATS (Modification of Schedules) Adopted by the Council for Trade in Services on 19 July 1999 (S/L/80)*, 29.10.1999.

279 No caso do GATT, por exemplo, a adesão da Espanha à Comunidade Económica Europeia levou a que o nível médio dos direitos aduaneiros cobrados por aquele país passasse de 13 para 5%. Robert LAWRENCE, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1996, p. 55.

280 Petra EMERSON, *An Economic Integration Agreement on Services: A Possible Solution to the Doha Development Round Impasse*, in *Trade, Law and Development*, 2010, p. 287.

281 A alínea m) do art. XXVIII do GATS determina que deve entender-se por “pessoa colectiva de outro membro uma pessoa colectiva:

i) que seja constituída ou organizada de outra forma nos termos da legislação desse outro membro e que desenvolva um volume significativo de operações comerciais no território desse membro ou de qualquer outro membro, ou

ii) no caso de prestação de um serviço através da presença comercial, que seja propriedade ou seja controlada:

1. por pessoas singulares desse membro, ou 2. por pessoas colectivas desse outro membro definidas nos termos da subalínea i)”.

282 Em consonância com a sua notificação do Tratado que institui a Comunidade Europeia à OMC, a União Europeia entende que o conceito de “ligação efectiva e contínua” com a economia de um Estado- Membro da União Europeia consagrado no artigo 54 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é equivalente ao conceito de “volume significativo de operações comerciais”. OMC, *Establishment of the European Union, Services - Communication from the European Communities and their Member States (WT/REG39/1)*, 24.4.1998, p. 7.

283 Bart de MEESTER e Dominic COPPENS, *Mode 3 of the GATS: A Model for Disciplining Measures Affecting Investment Flows?*, in *Regulation of Foreign Investment: Challenges to*

*International Harmonization*, Zdenek Drabek e Petros Mavroidis (ed.), World Scientific, Singapore, 2013, p. 106.

<sup>284</sup> Thomas COTTIER e Martín MOLINUEVO, Article V GATS, in *WTO – Trade in Services*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll e Clemens Feinäugle ed., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008, p. 148.

<sup>285</sup> Sébastien MIROUDOT, Jehan SAUVAGE e Marie SUDREAU, *Multilateralising Regionalism: How Preferential are Services Commitments in Regional Trade Agreements?*, OECD Trade Policy Working Paper N.º 106, TAD/TC/WP(2010)18/FINAL, 2010, p. 20; <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/215.pdf> (página visitada em 6.4.2020)

<sup>286</sup> [https://www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/files/sa27-11-2015\\_annex3\\_e.pdf](https://www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/files/sa27-11-2015_annex3_e.pdf) (página visitada em 6.4.2020).

<sup>287</sup> OMC, *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System – Discussion Paper for the G20*, Genebra, 21.9.2015, p. 15.

<sup>288</sup> Carsten FINK, PTAs in services: friends or foes of the multilateral trading system?, in *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Juan Marchetti e Martin Roy (ed.), Cambridge University Press, 2008, p. 132.

<sup>289</sup> Qualquer compromisso a respeito do Modo 3 é um compromisso de abrir o sector de serviços em causa ao investimento estrangeiro. Bart de MEESTER e Dominic COPPENS, Mode 3 of the GATS: A Model for Disciplining Measures Affecting Investment Flows?, in *Regulation of Foreign Investment: Challenges to International Harmonization*, Zdenek Drabek e Petros Mavroidis (ed.), World Scientific, Singapore, 2013, p. 99.

<sup>290</sup> Carsten FINK, PTAs in services: friends or foes of the multilateral trading system?, in *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Juan Marchetti e Martin Roy (ed.), Cambridge University Press, 2008, p. 131.

<sup>291</sup> Carsten FINK e Marion JANSEN, Services provisions in regional trade agreements: stumbling blocks or building blocks for multilateral liberalization?, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard Baldwin e Patrick Low (ed.), Cambridge University Press, 2009, p. 237.

<sup>292</sup> Regis SIMO, *Trade in Services in the African Continental Free Trade Area: Prospects, Challenges and WTO Compatibility*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 93.

<sup>293</sup> Sobre as regras de origem no contexto dos acordos de integração económica, Carsten FINK e Deunden NIKOMBORIRAK, Rules of origin in services: A case study of five ASEAN countries, in *GATS and the Regulation of International Trade in Services*, Marion Panizzon, Nicole Pohl e Pierre Sauvé (ed.), Cambridge University Press, 2008, pp. 111-138.

<sup>294</sup> Pierre LATRILLE, Services rules in regional trade agreements: how diverse or creative are they compared to the multilateral rules?, in *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading*

*System*, Rohini Acharya (ed.), Cambridge University Press, 2016, pp. 448-449.

<sup>295</sup> Carsten FINK e Marion JANSEN, Services provisions in regional trade agreements: stumbling blocks or building blocks for multilateral liberalization?, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard Baldwin e Patrick Low (ed.), Cambridge University Press, 2009, p. 238.

<sup>296</sup> Sébastien MIROUDOT, Jehan SAUVAGE e Marie SUDREAU, *Multilateralising Regionalism: How Preferential are Services Commitments in Regional Trade Agreements?*, OECD Trade Policy Working Paper N.º 106, TAD/TC/WP(2010)18/FINAL, 2010, p. 17.

<sup>297</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>298</sup> Thomas COTTIER e Martín MOLINUEVO, Article V GATS, in *WTO – Trade in Services*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll e Clemens Feinäugle ed., Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2008, p. 130.

<sup>299</sup> Rudolf ADLUNG e Sébastien MIROUDOT, *Poison in the Wine? Tracing GATS-Minus Commitments in Regional Trade Agreements*, in *Journal of World Trade*, 2012, p. 1053.

<sup>300</sup> Jong Bum KIM, *Entrenchment of regionalism: WTO legality of MFN clauses in preferential trade agreements for goods and services*, in *World Trade Review*, 2014, pp. 465 e 469.

<sup>301</sup> Nianli ZHOU e John WHALLEY, *How Do the “GATS-Plus” and “GATS-Minus” Characteristics of Regional Service Agreements Affect Trade in Services?*, NBER Working Paper N.º 20551, October 2014, p. 6.

<sup>302</sup> Jong Bum KIM, *Entrenchment of regionalism: WTO legality of MFN clauses in preferential trade agreements for goods and services*, in *World Trade Review*, 2014, p. 464.

<sup>303</sup> Rudolf ADLUNG e Sébastien MIROUDOT, *Poison in the Wine? Tracing GATS-Minus Commitments in Regional Trade Agreements*, in *Journal of World Trade*, 2012, p. 1056. É particularmente frequente a exclusão completa das subvenções do âmbito das obrigações do tratamento nacional no comércio transfronteiriço (Rudolf ADLUNG, *WTO/GATS-Alien Framework Provisions in RTAs – A Closer Look*, in *World Trade Review*, Published online by Cambridge University Press: 24.7.2019, p. 6). Muitas vezes, as subvenções são concedidas a determinadas políticas governamentais cuja legitimidade é aceite por todos, sendo disso exemplo as concedidas pelos governos nacionais para remediar falhas de mercado e internalizar externalidades positivas, nomeadamente, para garantir a prestação de serviços como telecomunicações, transporte e serviços postais nas áreas mais remotas de um país (Pietro PORETTI, *Waiting for Godot: Subsidy disciplines in services trade*, in *GATS and the Regulation of International Trade in Services*, Marion Panizzon, Nicole Pohl e Pierre Sauvé (ed.), Cambridge University Press, 2008, p. 483). Mas, ao contrário do que sucede com as mercadorias (art. III, n.º 8, alínea b), do GATT), as subvenções não são excluídas do âmbito de aplicação de qualquer um dos 29 artigos do GATS. Assim, qualquer Membro da OMC que se comprometa a respeitar o princípio do tratamento nacional será obrigado a conceder essas subvenções também a todos os prestadores estrangeiros com presença comercial no seu território. Essa obrigação só não existirá relativamente às subvenções concedidas aos seus produtores

estabelecidos fora do seu território (Massimo GELOSO-GROSSO, *Analysis of Subsidies in Services - The Case of Export Subsidies*, OECD Trade Policy Papers N.º 66, Paris, 2008, p. 8). Os membros da OMC podem, contudo, oferecer subvenções à exportação sem visar o estabelecimento no exterior dos seus prestadores de serviços, mas simplesmente para apoiar a prestação de um determinado serviço no exterior. A oferta generalizada de créditos à exportação para serviços prestados é um bom exemplo (Bart de MEESTER e Dominic COPPENS, *Mode 3 of the GATS: A Model for Disciplining Measures Affecting Investment Flows?*, in *Regulation of Foreign Investment: Challenges to International Harmonization*, Zdenek Drabek e Petros Mavroidis (ed.), World Scientific, Singapore, 2013, p. 142).

Na prática, o art. XV do GATS limita-se a exigir que os membros desenvolvam as disciplinas multilaterais necessárias para evitar os efeitos de distorção que as subvenções podem ter no comércio de serviços:

#### **Artigo XV Subvenções**

1. Os membros reconhecem que, em determinadas circunstâncias, as subvenções poderão ter efeitos de distorção do comércio de serviços. Os membros encetarão negociações com vista a desenvolver as necessárias disciplinas multilaterais para evitar esses efeitos de distorção do comércio. As negociações incidirão igualmente sobre a adequação dos procedimentos de compensação. Essas negociações reconhecerão o papel das subvenções para os programas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento e terão em conta as necessidades dos membros, nomeadamente os países em desenvolvimento membros, em termos de flexibilidade neste domínio. Para efeitos dessas negociações, os membros trocarão informações sobre todas as subvenções relacionadas com o comércio de serviços que concedam aos prestadores de serviços nacionais.

2. Qualquer membro que considere estar a ser prejudicado por uma subvenção de outro membro poderá solicitar a realização de consultas com esse membro sobre essa matéria. Esses pedidos de consultas merecerão uma boa receptividade”.

Até ao presente não foi acordada qualquer disciplina comercial a respeito das subvenções no contexto do GATS, o que não surpreende. Atendendo à natureza intangível de muitas prestações de serviços, o cálculo das subvenções por unidade do serviço subvencionado constitui um desafio enorme, além de que seria difícil, ou mesmo impossível, aplicar medidas de compensação no caso dos serviços prestados através do Modo 2 (consumo no estrangeiro). A ausência de disciplinas específicas e das dificuldades existentes não confere, no entanto, plena liberdade aos membros da OMC para concederem subvenções de forma discriminatória. Desde logo, as directrizes de listagem de 1993 e 2001 da OMC sustentam que "o artigo XVII do GATS se aplica às subvenções da mesma maneira que se aplica a todas as outras medidas" (Dominic COPPENS, *WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures: Balancing Policy Space and Legal Constraints*, Cambridge University Press, 2014, p. 419). E, já foi dito, nos casos em que uma subvenção seja reservada a prestadores de serviços locais ou atribuída de forma discriminatória que altere as condições de concorrência, o membro em causa não estará a respeitar o princípio do tratamento nacional previsto no art. XVII do GATS. O art. XVII do GATS só permite que os membros da OMC mantenham medidas

incompatíveis com a obrigação do tratamento nacional se reservarem o direito a fazê-lo na sua lista de compromissos específicos. Por exemplo, uma limitação horizontal comum a todos os sectores de serviços é a que determina que as subvenções podem ser limitadas a nacionais ou a residentes de um determinado Membro (Nicolas DIEBOLD, *Non-Discrimination in International Trade in Services: 'Likeness' in WTO/GATS*, Cambridge University Press, 2010, p. 29). No caso da China, aparece no que concerne ao modo de prestação presença comercial “não consolidado a respeito de todas as subvenções concedidas actualmente aos prestadores de serviços nacionais nos sectores dos serviços audiovisuais, serviços de aviação e serviços médicos” (OMC, *Limitations in Members' Schedules Relating to Subsidies*, Note by the Secretariat (S/WPGR/W/Add2), 30.8.2004, p. 3). Do ponto de vista sectorial, as subvenções parecem prevalecer no sector audiovisual (principalmente em países desenvolvidos), transporte (para todos os modos de prestação), turismo (principalmente nos países em desenvolvimento) e serviços financeiros. Além disso, o México reservou o direito de conceder subvenções e incentivos à pesquisa e desenvolvimento exclusivamente a pequenas empresas de serviços propriedade de cidadãos mexicanos, e a Ucrânia estabeleceu que a elegibilidade para subvenções e outras formas de apoio estatal, incluindo acesso a recursos financeiros e outros recursos materiais do estado, pode ser limitada a pequenas empresas (Pierre SAUVÉ e Marta SOPRANA, *Disciplining Service Sector Subsidies: Where Do We Stand and Where Can We (Realistically) Go?*, in *Journal of International Economic Law*, 2018, p. 606).

O próprio Acordo da OMC sobre Subvenções e Medidas de Compensação permite que, em alguns casos, se tomem medidas contra a concessão de subvenções a certos serviços intimamente ligados às exportações de mercadorias, sendo exemplo a alínea c) do Anexo I do Acordo mencionado, a qual inclui na lista exemplificativa de subvenções às exportações as “tarifas de transporte interno e de frete aplicadas às expedições para exportação, asseguradas ou impostas pelos Estados, em condições mais favoráveis do que as aplicadas às expedições destinadas ao mercado interno”. Também a alínea d) do art. 14 do mesmo Acordo estabelece que “o fornecimento de bens ou de serviços ou a aquisição de bens por parte do Estado não será considerado como conferindo uma vantagem, a menos que ao fornecimento corresponda uma remuneração inferior à adequada ou que à aquisição corresponda uma remuneração superior à adequada. A adequação da remuneração será determinada em relação às condições de mercado prevalentes para o bem ou serviço em questão no país de fornecimento ou de aquisição (incluindo o preço, a qualidade, a disponibilidade, a possibilidade de comercialização, o transporte e outras condições de aquisição ou de venda).

O GATS não impede, por outro lado, o financiamento público dos serviços prestados no exercício da autoridade governamental, isto é, dos serviços que não são prestados nem numa base comercial nem em concorrência com um ou mais prestadores de serviços (art. I, n.º 3, alínea c), do GATS). Estando os serviços prestados no exercício da autoridade governamental fora do âmbito de aplicação do GATS, eles não se encontram sujeitos a negociação, não são objecto de compromissos específicos por parte dos membros da OMC e não se lhes aplicam os princípios do tratamento da nação mais favorecida e da transparência. Consequentemente, qualquer membro da OMC que deseje manter um determinado serviço como um serviço público ou monopólio goza de inteira liberdade para tal. A própria coexistência de serviços governamentais e privados no mesmo sector (por exemplo, no da saúde) não significa que eles se encontram em concorrência nem invalida a exclusão dos primeiros do âmbito do GATS (OMC, *Market Access: Unfinished Business: Post-Uruguay Round Inventory and Issues*, WTO ed., Genebra, 2001, p. 124). Mais, o GATS define os serviços prestados no

exercício da autoridade do Estado atendendo às circunstâncias em que o serviço é prestado e não com base no interesse público do serviço. Por conseguinte, ainda que correspondam tradicionalmente ao exercício da autoridade do Estado, encontram-se sujeitos às regras e princípios do GATS os serviços de policiamento prestados por empresas de segurança privadas e os serviços de notariado. Neste último caso, embora os serviços de registo e de certificação sejam considerados serviços públicos, os notários concorrem entre si na angariação de clientes e prestam os seus serviços, na grande maioria dos casos, numa base comercial (“ao contrário dos juízes, secretários de tribunal e procuradores-gerais, que são funcionários públicos, é frequente os notários prestarem os seus serviços ‘numa base comercial’, estando sujeitos, em consequência, às disposições do GATS” (OMC, *Legal Services – Background Note by the Secretariat* (S/C/W/43), 6.7.1998, parágrafo 13, nota de rodapé n.º 2). Consequentemente, a maioria dos serviços públicos encontra-se sujeita ao estipulado no GATS, pois “a noção de concorrência torna especialmente difícil excluir quaisquer sectores de serviços *per se*” (Markus KRAJEWSKI, *Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework*, in *Journal of International Economic Law*, 2003, p. 354). Da definição avançada resulta ainda que se encontram excluídos do âmbito do GATS os serviços que sejam prestados gratuitamente ou a um preço manifestamente inferior ao custo de produção e que são irrelevantes a natureza do serviço em si ou as características do prestador de serviços. Por outras palavras, as actividades realizadas em termos comerciais ou principalmente, se não exclusivamente, com vistas a obter lucro ou obter um ganho financeiro são cobertas pelo GATS, sejam elas realizadas por governos, organizações governamentais, empresas estatais ou entidades privadas (Eric LEROUX, *What is a “Service Supplied in the Exercise of Governmental Authority” Under Article I:3(b) and (c) of the General Agreement on Trade in Services?*, in *Journal of World Trade*, 2006, p. 354). Contra este entendimento restrito, RUDOLF ADLUNG defende que existem elementos na definição do art. XXVIII do GATS que estendem claramente o significado do termo “comercial” além das actividades de procura do lucro. Nos termos da alínea l) do art. XXVIII, entende-se por “pessoa colectiva qualquer entidade jurídica devidamente constituída ou organizada de outra forma nos termos da legislação aplicável, quer tenha fins lucrativos ou não e quer seja propriedade privada ou do Estado, incluindo qualquer sociedade de capitais, sociedade gestora de patrimónios, sociedade de pessoas, empresa comum, sociedade em nome individual ou associação”, donde resulta claramente que “os serviços públicos e outras organizações sem fins lucrativos não são excluídos *per se* do âmbito do Modo 3 (presença comercial) e, consequentemente, do GATS”. Pelo menos um Membro da OMC, o Taipé Chinês, assumiu um compromisso que se refere explicitamente a entidades sem fins lucrativos (Rudolf ADLUNG, *Public Services and the GATS*, in *Journal of International Economic Law*, 2006, p. 462). No caso dos acordos de integração económica, as subvenções são de longe as disposições excluídas mais vezes do seu âmbito (Pierre LATRILLE, *Services rules in regional trade agreements: how diverse or creative are they compared to the multilateral rules?*, in *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System*, Rohini Acharya (ed.), Cambridge University Press, 2016, p. 443). Podendo variar as modalidades de exclusão das subvenções do âmbito dos acordos referidos, a formulação mais vezes encontrada é “o capítulo comércio de serviços não se aplica a subvenções ou doações concedidas por uma Parte ou empresa estatal, incluindo empréstimos, garantias e seguros apoiados pelo governo”. *Idem*, p. 444.

<sup>304</sup> Rudolf ADLUNG e Sébastien MIROUDOT, *Poison in the Wine? Tracing GATS-Minus Commitments in Regional Trade Agreements*, in *Journal of World Trade*, 2012, p. 1057.



- <sup>305</sup> Rudolf ADLUNG, *The Trade in Services Agreement (TISA) and Its Compatibility with GATS: An Assessment Based on Current Evidence*, in *World Trade Review*, 2015, p. 627.
- <sup>306</sup> Rudolf ADLUNG e Sébastien MIROUDOT, *Poison in the Wine? Tracing GATS-Minus Commitments in Regional Trade Agreements*, in *Journal of World Trade*, 2012, pp. 1063 e 1072.
- <sup>307</sup> Rudolf ADLUNG, *The Trade in Services Agreement (TISA) and Its Compatibility with GATS: An Assessment Based on Current Evidence*, in *World Trade Review*, 2015, p. 630.
- <sup>308</sup> OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, p. 177.
- <sup>309</sup> *Idem*, p. 173.
- <sup>310</sup> *Idem*, p. 179.
- <sup>311</sup> Juan MARCHETTI e Martin ROY, *The TISA Initiative: An Overview of Market Access Issues*, in *Journal of World Trade*, 2014, p. 718. Até ao momento, mais de 80 membros da OMC adoptaram as disposições do *Reference Paper on Telecommunications Services* como um “compromisso adicional” aplicável, de acordo com o artigo XVIII do GATS, a todos os membros da OMC numa base nação mais favorecida (Bernard HOEKMAN e Petros MAVROIDIS, *Members Only: Embracing Diversity in the WTO*, in *International Economic Law and Governance: Essays in Honour of Mitsuo Matsushita*, Julien Chaisse e Tsai- Yu Lin (ed.), Oxford University Press, 2016, p. 353). O *Reference Paper* estabelece obrigações claras para os Membros da OMC em termos de regulamentação, disciplina e supervisão da conduta de entidades e mercados privados sob a sua jurisdição. Em termos gerais, o *Reference Paper* obriga os Membros a aplicarem as regras sobre concorrência no mercado privado dos serviços de telecomunicações e sobre abusos de posições dominantes, práticas discriminatórias e transparência (Tilahun E. KASSAHUN, *Can (and) Should the WTO Tame Private Standards? Antitrust Mechanism as an Alternative Roadmap: Lessons from the WTO Telecommunications Reference Paper*, in *International Economic Law: Contemporary Issues*, Giovanna Adinolfi, Freya Baetens, José Caiado, Angela Lupone e Anna G. Micara (ed.), Springer International Publishing / G. Giappichelli Editore, 2017, p. 90). Enfim, os compromissos adicionais assumidos no *Reference Paper* são juridicamente vinculativos e qualquer parte do GATS, incluindo aquelas que não são signatárias, pode iniciar um processo de resolução de litígios contra um membro da OMC que tenha assinado o *Reference Paper*. Bernard HOEKMAN e Petros MAVROIDIS, *MFN Clubs and Scheduling Additional Commitments in the GATT: Learning from the GATS*, in *European Journal of International Law*, 2017, p. 405.
- <sup>312</sup> Billy Melo ARAÚJO, *Setting the Rules of the Game: Mega-Regionals and the Role of the WTO*, in *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, 2017, p. 174.
- <sup>313</sup> Relatório do Órgão de Recurso, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* (WT/DS27/AB/R), 9.9.1997, parágrafo 220.
- <sup>314</sup> Relatório do Painel, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry* (WT/DS139/R), 11.2.2000, parágrafos 10.80-10.85.

- 315 A definição de presença comercial também abrange sucursais e escritórios de representação, que não são pessoas jurídicas (OMC, *Mode 3 – Commercial Presence, Background Note by the Secretariat* (S/C/W/314), 7.4.2010, p. 2). Como no GATS um prestador de serviços é definido como uma pessoa jurídica ou singular (art. XXVIII, alíneas *g* e *h*)), uma nota de rodapé do Artigo XXVIII especifica, no que diz respeito ao Modo 3, que “sempre que o serviço não seja prestado directamente por uma pessoa colectiva, mas através de outras formas de presença comercial, tais como uma sucursal ou uma representação, o prestador de serviços (ou seja, a pessoa colectiva) beneficiará, no entanto, em virtude dessa presença, do tratamento previsto para os prestadores de serviços ao abrigo do presente acordo”.
- 316 Rudolf ADLUNG, *The GATS – A Sleeping Beauty?*, in *Trade, Law and Development*, 2020, p. 66; Rudolf ADLUNG e Martín MOLINUEVO, *Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (BIT-)Smoke?*, in *Journal of International Economic Law*, 2008, p. 392.
- 317 Rudolf ADLUNG e Martín MOLINUEVO, *Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (BIT-)Smoke?*, Staff Working Paper ERSD 2008-01 World Trade Organization– Economic Research and Statistics Division, 2008, p. 16.
- 318 “Um membro poderá manter uma medida incompatível com o disposto no n.º 1, desde que essa medida esteja incluída no anexo relativo às isenções das obrigações previstas no artigo II e satisfaça as condições aí definidas”. Juridicamente, as listas individuais de isenções são parte integrante do GATS, da mesma forma que as listas nacionais de compromissos específicos. Aaditya MATTOO, MFN and the GATS, in *Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law*, Thomas Cottier e Petros Mavroidis ed., *Studies in International Economics – The World Trade Forum*, vol. 2, The University of Michigan Press, 2000, p. 95.
- 319 GATS, *Turkey – Final List of Article II (MFN) Exemptions* (GATS/EL/88), 15.4.1994, p. 2.
- 320 Julien CHAISSE e Christian BELLAK, *Navigating the Expanding Universe of International Treaties on Foreign Investment: Creation and Use of a Critical Index*, in *Journal of International Economic Law*, 2015, p. 92.
- 321 Agreement between the Government of Hong Kong and the Government of the Republic of Austria for the Promotion and Protection of Investments <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/190/download>>.
- 322 O texto do CETA pode ser encontrado in *Jornal Oficial da União Europeia* L 11, 14.1.2017, pp. 23-1079.
- 323 Rudolf ADLUNG, *Trade in Services in the WTO: From Marrakesh (1994), to Doha (2001), to ... (?)*, in *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, Amrita Narlikar, Martin Daunton e Robert Stern (ed.), Oxford University Press, 2012, p. 383.
- 324 OMC, *Mode 3 – Commercial Presence, Background Note by the Secretariat* (S/C/W/314), 7.4.2010, p. 22.

- 325 Rudolf ADLUNG e Martín MOLINUEVO, *Bilateralism in Services Trade: Is There Fire Behind the (BIT-)Smoke?*, in *Journal of International Economic Law*, 2008, p. 394.
- 326 Sébastien MIROUDOT, Trade and Investment, in *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*, Kenneth Heydon e Stephen Woolcock (ed.), Ashgate, 2012, p. 216.
- 327 OMC, *Mode 3 – Commercial Presence, Background Note by the Secretariat* (S/C/W/314), 7.4.2010, p. 3.
- 328 Bart de MEESTER e Dominic COPPENS, Mode 3 of the GATS: A Model for Disciplining Measures Affecting Investment Flows?, in *Regulation of Foreign Investment: Challenges to International Harmonization*, Zdenek Drabek e Petros Mavroidis (ed.), World Scientific, Singapore, 2013, p. 102.
- 329 Charlotte SIEBER-GASSER, *Developing Countries and Preferential Services Trade*, Cambridge University Press, 2016, p. 163.
- 330 Juan MARCHETTI, Martin ROY e Laura ZORATTO, *Is There Reciprocity in Preferential Trade Agreements on Services?*, World Trade Organization– Economic and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2012-16, 2012, p. 2.
- 331 OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, p. 162.
- 332 Federico ORTINO e Emily LYDGATE, *Addressing Domestic Regulation Affecting Trade in Services in CETA, CPTPP, and USMCA: Revolution or Timid Steps?*, in *Journal of World Investment & Trade*, 2019, p. 687.
- 333 Johanna JACOBSSON, *Preferential Services Liberation: The Case of the European Union and Federal States*, Cambridge University Press, 2019, p. 151.
- 334 OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, p.
- 335 Johanna JACOBSSON, *Preferential Services Liberation: The Case of the European Union and Federal States*, Cambridge University Press, 2019, p. 291; Martin ROY, *Elevating Services: Services Trade Policy, WTO Commitments, and their Role in Economic Development and Trade Integration*, Staff Working Paper ERSD 2019-01 World Trade Organization– Economic Research and Statistics Division, 8.3.2019, p. 39. De notar que cerca de 50% dos acordos comerciais preferenciais em matéria de serviços contêm disposições “standstill” e “ratchet”. Uma disposição “standstill” significa que as medidas/reservas listadas por sector e modo não se tornarão mais restritivas no futuro e uma disposição “ratchet” implica que, se uma medida for alterada no futuro para se tornar menos restritiva, o novo tratamento mais favorável passará a ser o novo compromisso. Batshur GOOTIIZ, Giulia JONETZKO, Joscelyn MAGDELEINE, Juan MARCHETTI e Aaditya MATTOO, Services, in *Handbook of Deep Trade Agreements*, Aaditya Mattoo, Nadia Rocha e Michele Ruta (ed.), Washington, DC, 2020, p. 130.

<sup>336</sup> *Idem*, p. 138.

<sup>337</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: o mercado único num mundo em mutação - Um trunfo único que requer maior empenho político* (COM(2018) 772 final, Bruxelas, 22.11.2018, p. 17.

<sup>338</sup> <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx> (página visitada em 6.4.2020).

<sup>339</sup> OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, p.

<sup>340</sup> Particularmente no caso de estados federais, os capítulos sobre investimentos especificam os níveis de governo aos quais as disposições se aplicam. Mais de três quartos dos acordos comerciais preferenciais contêm uma disposição que declara que as obrigações de uma parte são aplicáveis nos níveis nacional e subnacional. Como exceções, podemos apontar alguns dos acordos comerciais preferenciais do Japão, Chile e China. Jo-Ann CRAWFORD e Barbara KOTSCHWAR, Investment, in *Handbook of Deep Trade Agreements*, Aaditya Mattoo, Nadia Rocha e Michele Ruta (ed.), Washington, DC, 2020, p. 157.

<sup>341</sup> THE ECONOMIST, *Special report California and Texas: A tale of two states*, 22.6.2019, p. 3.

<sup>342</sup> Resulta do n.º 3, *in fine*, do art. I do GATS que, “no cumprimento das suas obrigações e compromissos ao abrigo do acordo, cada membro tomará todas as medidas adequadas ao seu alcance para assegurar a sua observância, no seu território, por parte das administrações ou autoridades públicas regionais e locais e dos organismos não-governamentais”. Mas, por exemplo, o art. 105 do NAFTA estabelece que “as Partes devem assegurar que sejam tomadas todas as medidas necessárias para efectivar as disposições deste Acordo, incluindo a sua observância, excepto quando disposto em contrário neste Acordo, pelos governos estaduais e provinciais”. A redacção do CETA parece ser bem mais forte, pois exige que cada Parte “deve garantir que são tomadas todas as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições do presente Acordo, incluindo a sua observância a todos os níveis da administração” (artigo 1.8, n.º 2). Porém, mais à frente, o artigo 9.7 do mesmo acordo, cuja epígrafe é Reservas, dispõe que em matéria de serviços:

1. O artigo 9.3 [tratamento nacional], o artigo 9.5 [tratamento de nação mais favorecida] e o artigo 9.6 [acesso ao mercado] não se aplicam:

a) a uma medida não conforme em vigor, mantida por uma Parte ao nível:

i) da União Europeia, tal como estabelecido na respetiva lista do anexo I;

ii) de um governo nacional, tal como estabelecido por essa Parte na respetiva lista do anexo I;

iii) de um governo provincial, territorial ou regional, tal como estabelecido por essa Parte na respetiva lista do anexo I; ou

iv) de uma administração local;

b) à continuação ou recondução automática de uma medida não conforme referida na alínea a); ou c) a uma alteração de uma medida não conforme referida na alínea a), na medida em que a alteração não diminua a conformidade da medida, tal como existia imediatamente antes da alteração, com os artigos 9.3, 9.5 e 9.6”.

<sup>343</sup> Os governos nacionais no século XXI limitam cada vez mais a sua responsabilidade internacional pela acção dos governos regionais ou locais, ou seja, a “tendência esmagadora é substituir a responsabilidade indirecta pela imunidade em relação às medidas discriminatórias existentes” e a imunidade isenta um Estado da responsabilidade que enfrentaria de outro modo. Nesse sentido, a imunidade é mais ampla do que a simples imunidade jurisdicional do processo, incluindo limitações à aplicação substantiva de normas jurídicas internacionais à conduta local (Timothy MEYER, *Local Liability in International Economic Law*, in *North Carolina Law Review*, 2017, p. 280) e isolando os aspectos discriminatórios dos esquemas regionais ou locais de eventuais queixas apresentadas por outros membros da OMC (*Idem*, p. 282). Contudo, a imunidade aplica-se apenas às regras de não discriminação do tratado, o que leva a que as regras sobre expropriação e o chamado padrão mínimo de tratamento sejam totalmente aplicáveis. (*Idem*, p. 284). No caso do GATS, os países podem usar igualmente as suas listas para obter o mesmo efeito da imunidade, visto que as obrigações de liberalização (acesso ao mercado no artigo XVI e tratamento nacional no artigo XVII) só se aplicam aos sectores que cada membro escolhe inscrever na sua lista de compromissos específicos e em conformidade com as limitações ou condições aí previstas. Na prática, a profundidade dos compromissos específicos difere por Membro, por sector de serviços, por modo de prestação e em termos das limitações aplicadas.

<sup>344</sup> Johanna JACOBSSON, *Preferential Services Liberation: The Case of the European Union and Federal States*, Cambridge University Press, 2019, p. 149.

<sup>345</sup> *Idem*, p. 150.

<sup>346</sup> Erica MOESER e Laurel TERRY, *Legal Services in the United States*, in *WTO Domestic Regulation and Services Trade: Putting Principles into Practice*, Aik Hoe Lim e Bart de Meester (ed.), Cambridge University Press, 2014, pp. 129-141.

<sup>347</sup> Rudolf ADLUNG, *Trade in Services in the WTO: From Marrakesh (1994), to Doha (2001), to ... (?)*, in *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, Amrita Narlikar, Martin Daunton e Robert Stern (ed.), Oxford University Press, 2012, p. 384; Jean-Christophe MAUR, *Deep Integration in*

<sup>348</sup> Martin ROY, *Charting the evolving landscape of services trade policies: Recent patterns of protection and liberalization*, in *Research Handbook on Trade in Services*, Pierre Sauvé e Martin Roy (ed.), Edward Elgar, 2016, pp. 26-27.

<sup>349</sup> Martin ROY, Juan MARCHETTI e Hoe LIM, *Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?*, Staff Working Paper ERSD 2006-7 World Trade Organization– Economic Research and Statistics Division, September 2006, p. 55.

# **INTERNATIONALIZATION OF THE UNIVERSITY OF COIMBRA: IN PARTICULAR, LATIN AMERICAN (BRAZIL)**

JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA

Professor of the Faculty of Law of University of Coimbra  
Vice-Rector for the External Relations and *Alumni* of University of  
Coimbra

## **1. New global order: European Union challenges**

In geo-strategic terms, we are currently witnessing profound changes, calling into question the quality of the democratic regime in several countries or even the survival of international organizations of regional integration such as the European Union (EU).

Political project which guarantees peace (in a continent devastated in the 20th century by two World Wars) and prosperity (how many people do not lose their lives in search of the European dream?...), the EU is at a crucial moment, at an all-or-nothing moment: Either we deepen European integration (*e.g.* completion of the Banking Union, creation of a true Budgetary Union or an effective Political Union) or the Union will languish until it implodes.

The European “bazooka” defined to face the post -Covid collapse seems to meet what we consider to be the five fundamental struggles to be faced

by the political leaders of the Old Continent:

1) Economic, social and territorial asymmetries:

The profound inequalities between the richest and the poorest undermine cohesion of the societal fabric and undermine the belief in equal opportunities, a major requirement of a regime (capitalist and liberal) inspired by the ideal of justice.

2) Climate change:

Climate change requires the EU to lead, unequivocally and courageously, the ambitious reform process that the planet lacks and future generations complain about... Instead of remaining in denial of scientific evidence *à la Trump*, it is imperative to continue in the wake of President Macron and to accelerate as ambitiously as possible the objectives leading to environmental sustainability (in the framework of the Paris Agreements).

3) Opening of commercial trade:

In time of commercial wars, the EU must become the beacon for the liberalization of international trade (in the World Trade Organization) ... in the context of a regulated globalization, in which, in exchange for the benefits of entering into agreements with the Union, third States must comply with important standards of an environmental, social or respect for fundamental rights

4) Migrations:

In the context of the western demographic winter, immigrants can be the solution and not be seen as (the cause of) problems... the capacity for integration is the key to the problem, calling for the (Christian) solidarity that founded the community space and serious joint approaches to a common problem, across the Union.

## 5) Digital revolution:

The rampant technological innovation of our times inevitably involves profound changes in political regimes, legal, economic and social orders across all world latitudes... In this respect too, Europe must be at the forefront of solving the new problems inherent in robotics and artificial intelligence, with appropriate responses at the level of ethics or through humanist reactions to the predictable net destruction of jobs.

If community leaders do not know how to face the challenges just exposed, the implosion of the European dream is the most likely scenario. It is not a question of pessimism, but of being able to read the signals that European citizens are (clearly) transmitting to us, the dangers, *rectius* the “isms”, which threaten the survival of the EU. To be considered:

### 1) Resurgence of nacionalisms:

Brexit and Catalonia are just the clearest examples of the breakdown of a project ... federator, of European integration; or we try to understand, seriously and without demagogy, the causes that lead people to prefer to return to the national walls or the Pandora's Box will quickly open and wars will return.

### 2) Growth of populism and extremism:

without making a serious effort to understand European citizens, the silent and moderate majority of the population will be increasingly attracted by speeches that exploit in a low way their (legitimate) fears, resulting in social revolt and the rise (by vote) of extremist parties (left and right) to governments or, at least, with the capacity to influence the political destinies of countries such as Germany (AFD), France (Le Pen), Italy (Salvini), among others.

The weakening of conventional / historic parties has to be the subject of profound reflection. We consider the revaluation of the (traditional)



mechanisms of representation and the recognition of the dangers underlying the current trends to be indispensable: direct participation (via public consultations, representative budgets or referendums), total transparency (information fully available on different websites) or from the appeal to depoliticized governance models, handed over to independent administrations devoid of the (classic) legitimacy of the popular vote...

## **2. The new global order: end of transatlantic era, Russian and China:**

As mentioned above (1), the European Union either leads the new globalization underway or is condemned to political dwarf status, if not to disappearance.

With President Trump's unpredictability and the departure of the United Kingdom from the community spectrum, we are watching, with great concern, especially in relation to Portugal, at the end of the transatlantic era, a pillar of Western civilization, respectful of democratic values, freedoms and human rights.

In the meantime, various powers emerge, standing out, due to its global dimension, Russia, with a muscular leadership, imperialist temptations and poor population, and, in particular, the People's Republic of China (PRC), with a geostrategic plan and investment ("Belt and Road") absolutely impressive in the History of Humanity.

Russia seems to prefer a weakened European Union: the proven Russian funding of extremisms in Spain (*Podemos*) or France (Le Pen), as well as hostile behavior on Ukrainian or Georgian soils clearly demonstrate the affront to European heritage and the Organization's values North Atlantic Treaty (NATO).

As for PRC, the "Belt and Road" Initiative, within the framework of the EU, it is based on a dualism of action: (greater) proximity at multiple levels with the so-called *Visegrad Group* and a relevant focus on weak euro countries, with special emphasis on relations with Portugal.

Only the strengthening of community ties, with significant budgetary integration and the deepening of political integration mechanisms can save the EU from irrelevance or disappearance.

In the current moment of unpredictability, with demagogic, unprepared and populist leaders in such decisive countries, if European leaders are not able to counter their citizens' fear responsibly, then a fair and regulated globalization or even peace will be an utopia.

### **3. University of Coimbra and new global order: in particular, relations with Latin America (*maxime* Brazil), through the valorization of the Portuguese language.**

#### **3.1– Portugal's foreign policy: a brief note**

Naturally, the two main axes of action for Portuguese foreign policy are the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP), with special emphasis, given its dimension, for Brazil, and the European Union space.

As one of the most widely spoken languages in the world, Portugal manages through Portuguese to have a geo-strategic status that greatly transcends its geographic smallness: Brazil, Angola, Mozambique, Cape Verde, São Tomé and Príncipe, Guinea Bissau, East Timor and Macau give our country a very relevant dimension in the global panorama. On the other hand, being a member of the European Union, an international organization with a unique integration matrix in the world, allows you to participate in a noteworthy political project and to enjoy the advantages of an Internal Market of great economic and financial relevance worldwide.

In the new global order (vd. 2), however, we cannot fail to point out the particular importance that China has recently assumed for our country. Perhaps the Sino-Lusophone relations have never been as strong as in the times we live in, as, incidentally was highlighted in the presidential visits of Xi Jiping to Portugal (2018) and Marcelo Rebelo de Sousa to the People's Republic of China (PRC) (2019).

In fact, in the difficult period of 2011/2015, with Portugal obtaining external financing only through an adjustment program defined and implemented by the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund (the notorious troika), the PRC invested heavily in (strategic) sectors of Portuguese economic and social life (e.g. electricity, insurance, media, health).

On the other hand, the Macao Special Administrative Region (Macao SAR) is an important example for the PRC of complying with international public law and guaranteeing a peaceful transition from the administration of a territory under foreign hands (Portugal) to Chinese sovereignty, within the framework of the general principle “One country, two systems”.

### **3.2– Internalization of the University of Coimbra (UC)**

As the oldest University (730 years old) and prestigious in Portugal, the UC cannot fail to reflect on the international relations plan much of what is Portuguese foreign policy, which is why we will highlight 3 fundamental vectors that end up guiding the action of the current Rectorate: European Union, PRC and Latin America, with special emphasis on Latin America (*maxime Brasil*).

#### **3.2.1. –European Union: in particular, the European Campus (EC2U)**

In the European context, in addition to the necessary adaptation, jointly with the British Embassy and community entities, to the vicissitudes arising from Brexit, assumes special importance the EC2U, a joint application by the UC with six other prestigious European Universities: Poitiers (France), Padua (Italy), Salamanca (Spain), Iasi (Romania), Turku (Finland) and Jena (Germany).

It is, in essence, an European campus, a political and symbolically important idea presented by President Macron, with the scope of developing

ever more the ideal of European citizenship, also in the context of higher education in the Old Continent.

More than the importance of the community funding involved and the strengthening of student mobility, being successful in this application phase represented being at the forefront of deepening European integration, a sign of prestige of the UC and an important contribution to the survival and rejuvenation of the important project of the Union.

### **3.2.2. – China: in special, Sino-Lusophone Academy (SLA)**

Sino-Portuguese-speaking relations are ancestral, and here it is necessary to highlight the historical role of the UC, particularly the Faculty of Law, in the delimitation of the law, of what is now called Macau Special Administrative Region (Macao SAR).

Regarding the MSAR, it is urgent to resume the role in relations with the University of Macau, with the other Macanese higher education institutions and other relevant bodies such as the Portuguese Institute of the East (IPOR). We cannot rest in the shadow of the history of relationships or the relevance of so many *Alumni* and Friends of Coimbra, it is urgent to be (more) proactive because only in this way will we perpetuate our role in such an important gateway to Mainland China.

Unavoidable actor in today's global order, the People's Republic of China (PRC) has to constitute a strategic bet in the internationalization of the UC: a link to the entire Portuguese-speaking world, with 730 years of prestige, the UC, by betting on relations Sino-Lusophone, has unique conditions to assume itself as a reference institution of higher education worldwide.

Thus, in addition to the specific international marketing developed by the China desk in the International Relations Division of the UC, and the support of the Rectorate to one of the most dynamic Confucius Institutes in the world, in June 2019 the Sino-Lusophone Academy (SLA) was officially

opened, with headquarters at Colégio da Trindade, one of the most beautiful spaces of our University.

Through SLA, UC has developed an impressive network of cooperation with the major Chinese institutions (e.g. PKU, Beijing, Fudan, Shanghai), and two Chinese study centers have been created jointly with the Academy of Social Sciences (ASS) and the Peking University of Foreign Studies (PUFS). In addition to holding several Congresses, workshops, short training courses and exchanging researchers in various fields of knowledge, SLA is soon preparing to launch publications and formalize truly structuring projects for the development of relations between the PRC and the Portuguese-speaking world.

### **3.2.3. – Latin America, especially Brazil and the valorization of Portuguese as a fundamental asset**

Despite the fact that we have to recognize that the reinforcement of the training offer in English constitutes a decisive bet for the recruitment of students in many parts of the world and in order to reinforce the internationalization of the UC, teaching in Portuguese is the institution's watermark, one of the 5 Unesco universities also because of this historical and cultural dimension.

On the other hand, we are proud to be “the largest Brazilian University outside Brazil” in terms of the number of Brazilian students (approximately 3000), who come to us because of the prestige of the UC brand in our sister country and for the opportunity that here have to study in our language.

Thus, the intensification of ties with Brazil will always be a priority: linguistic and cultural ties, the decisive influence in the formatting of the legal system and, in this way, in the Brazilian economic and social structuring impose this strategic bet on the internationalization of the University of Coimbra.

In the current Rectorate, the celebration of the prestigious cooperation protocol with the Superior Council of the Public Ministry of Brazil - aimed

at ensuring the training of Brazilian Public Prosecutors and involving the Faculty of Law and the Sino-Lusophone Academy of UC, the renewal of agreements with prestigious Universities in several areas of knowledge (e.g. in Law, Pharmacy and Psychology and Educational Sciences with the Federal University of Piauí), and the reinforcement of participation in relevant international networks with strong implantation in Brazil (Association of Universities of Portuguese Language, Tordesillas Network or Forges, for example) are small signs of great ambitions that we have in the next three years for our UC in Vera Cruz lands.

*Naturaliter*, we cannot overlook the strategic relevance of the closing of the Cooperation agreements with the Ministry of Justice of East Timor, involving the teaching of Portuguese (at the Faculty of Arts and Humanities) and Timorese Law (at the Faculty of Law) to judicial magistrates and public defenders. In addition to the honorable presence of the Minister of Justice of Timor at UC, this cooperation perfectly symbolizes the centrality that UC, through Portuguese speaking, assumes in the world.

It is also worth noting the increase in UC participation in the NGO G7, founded by our *Honoris Causa*, President Xanana Gusmão and led in Portugal by the prestigious Dr Luís Amado, to demonstrate that the UC fulfills the social mission of contributing to the construction of the Rule of law in every corner of the world.

Finally, it is important to highlight the deepening of cooperation with countries such as Angola or São Tomé and Príncipe through specific concrete agreements for the strengthening of UC (and Portugal) relations with Lusophone Africa, in the areas of language, culture, law and engineering (civil and environmental). The strengthening of relations with the African Countries of Portuguese Official Language, with the unforgettable contribution of the presence of President Joaquim Chissano, also an *Honoris Causa* of the UC, at the official launch of the Sino Lusophone Academy, or the opening of the cycle of Conversations at *Casa da Lusofonia* by the Angolan Ambassador in Portugal, it is absolutely

decisive for the UC to be (more and more) a University that meets the most renowned institutions of higher education in the world and raises the interest of States that are increasingly relevant in the new global order, such as China.

#### **4. Brief final reflection: 730 years of UC, an increasingly global University**

In the year that we celebrate the 730th anniversary, the UC, with 25,000 students - 5,000 of whom are foreign students, is proud of its path and of its present, allowing us to guess a sustainable<sup>350</sup> and bright future, even in an increasingly global context and competitive. Thus, in addition to the strategic priorities outlined above, we have not overlooked the importance of expanding our relations in other latitudes, namely:

- 1) with moderate Islamic countries (e.g. Qatar, United Arab Emirates) - in a perspective, for example, of creating a Center for Islamic Studies, a space for academic reflection that contributes to the dialogue of civilizations and world peace;
- 2) with India, an Asian giant, whose immense potential we try to explore through our influence in Goa (Damão and Diu) - the ASL conferences with the Consul of Portugal in Goa and the Ambassador of India in Portugal, the exhibition alluding to the celebration of the 150 years of validity of the Civil Code of Seabra in these territories on display at UC, and, in particular, the signing of cooperation protocols with prestigious Goa`s higher education institutions in the context of the historic official visit of the Portuguese President of the Republic in February 2020, open up the best perspectives regarding academic, scientific and business cooperation.

In order to dream of an ever-stronger UC in the next 730 years, our *Alumni Networks*, in general our *Alumni*, spread across the country and all over the world, constitute decisive benefit.

It is up to the current Rectorate to undertake the complex mission of bringing together the affection network of the entire *Coimbra diaspora*, enhancing this human heritage of incalculable value.

-

<sup>350</sup> Sustainable Development, according to the second edition of the Times Higher Education ranking “The University Impact Rankings”. In 620 universities around the world, the University of Coimbra ranks 17<sup>th</sup>. This was the first year that the University of Coimbra participated in the University Impact Ranking, from Times Higher Education, the first edition of which took place last year. The University Impact Ranking aims to measure the global success of universities in meeting the Sustainable Development Goals. For this ranking, the way in which research, teaching and the management of institutions contributes to the achievement of the SDGs defined by the United Nations is analyzed, constituting itself as the only global instrument for evaluating these commitments. The UC's contribution to the National Health Service was decisive for our distinguished classification, namely the support to government policy decisions in health management, the quality and quantity of the training of health professionals and innovative initiatives, such as Ageing Coimbra or the M8 Alliance. Another decisive element is the fact that the UC is one of the few institutions worldwide to provide medical services to the entire academic community. In the global ranking “The University Impact Rankings”, which analyzes the fulfillment of all the UN SDGs, the University of Coimbra is also the best Portuguese institution and the only one in the world top 100, occupying the 62nd position, in 766 institutions across the world. In addition to SDG 3, on Health and Well-Being, the University of Coimbra was also the Portuguese institution to lead SDG 14, on Maritime Life (33rd position out of 242), SDG 1, on Eradication of Poverty (38th position in 372) or ODS9, related to Industry / Innovation / Infrastructure (41st place in 494). With regard to SDG 9, related to Industry / Innovation / Infrastructures, the existing collaboration with industry was fundamental, the number of spin-offs created, which contributed to the current leadership of UC in Portugal in requests for registration of inventions and revenue from research, such as the Horizon 2020 program, where UC led the competitive funding raised between 2014 and 2020.



# THE EU JURISDICTIONAL STRUCTURE AND THE ENFORCEMENT OF EU LAW: NOTES FROM THE PAST TO THE FUTURE

MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES\*

*« The EU has a new kind of legal order, the nature of which is peculiar to the EU, its own constitutional framework and founding principles, a particularly sophisticated institutional structure and a full set of legal rules to ensure its operation (...).*

*To these must be added the specific characteristics arising from the very nature of EU law. In particular, as the Court of Justice has noted many times, EU law is characterised by the fact that it stems from an independent source of law, the Treaties, by its primacy over the laws of the Member States (see, to that effect, judgments in Costa, (...), and Internationale Handelsgesellschaft, (...); Opinions 1/91, (...), and 1/09 (...); and judgment in Melloni, (...)), and by the direct effect of a whole series of provisions which are applicable to their nationals and to the Member States themselves (judgment in van Gend & Loos (...) and Opinion 1/09 (...))» In order to ensure that the specific characteristics and the autonomy of that legal order are preserved, the Treaties have established a judicial system intended to ensure consistency and uniformity in the interpretation of EU law.*

*In particular, the judicial system (...) has as its keystone the preliminary ruling procedure provided for in Article 267*

*TFEU, which, by setting up a dialogue between one court and another, specifically between the Court of Justice and the courts and tribunals of the Member States, has the object of securing uniform interpretation of EU law (...) thereby serving to ensure its consistency, its full effect and its autonomy as well as, ultimately, the particular nature of the law established by the Treaties».*

(ECJ, Opinion 2/13, §158, 166, 167, 174, 176)

### **Abstract:**

The ECJ was an originality of the post-WWII European construction since its inception with the Schuman declaration. The role it assumed both in construing a method for the effectiveness and uniformity in applying EEC and, nowadays, EU law throughout an ever growing supranational organization is central. The construction of the supremacy or, at least, the primacy of EU law and the fulfillment of EU objectives is marked by its preeminent role also in affirming the centrality of this now not so new legal order.

The perception of the ECJ role in the European Communities and EU during the 60 years is also to be seen in its moving architecture in the said periods across the treaties revisions and also in affirming the effectiveness of EU Law in the Member States through the judicial procedures established *ab initio*.

«The common High Authority entrusted with the management of the scheme will be composed of independent persons appointed by the governments, giving equal representation. A chairman will be chosen by common agreement between the governments. The Authority's decisions will be enforceable in France, Germany and other member countries. Appropriate measures will be provided for means of appeal against the decisions of the Authority»

**(Robert Schuman Declaration, May 9, 1950)**

1. 2020 has been a tremendous year in what regards the constitutional dialogue between the European Court of Justice (ECJ) and the national Constitutional Courts. The purpose of this paper is to recall the institutional development of the ECJ up to 2020 and will not address some major and recent decisions which will be subject to autonomous treatment, namely the recent *german* dialogue (starting with the *Bundesverfassungsgericht* decisions of 18 July 2017<sup>351</sup> or 5 May 2020<sup>352</sup> and the ECJ *Weiss* judgement<sup>353</sup> or the Portuguese Constitutional Court first political interventions regarding the principles of primacy of both EU law and the ECJ, in Judgments 422/2020 and 711/2020; of 9 December<sup>354</sup> or still the *Brexit* causes and consequences, will fundamentally imply a reconsideration of these issues that, on our view, do not reduce the interest in this first part of the analysis, focused on role of the ECJ.

The main purpose of this text is to consider the EU jurisdictional structure and, particularly, the European Court of Justice (ECJ) of the current European Union<sup>355</sup>. The subject-matter is itself a shell in which everything could be put in. The ECJ is in the core of the Big-Bang of the construction of the EU law and may also be in the Big-Bounce of its evolution. It concerns any and every possible area of intervention of academics, lawyers and EU law operators. In fact, no area of EU law or of its boundaries are outside the ECJ orbit of influence, like the ECJ clearly recalled in the Eurobonds *Bundesverfassungsgericht* preliminary reference, the *Gauweiler* case (C-62/14, EU:C:2015:400), where it restated its powers to impose a definitive decision on the referring court<sup>356</sup> without any distinction or specific consideration of the nature of such a specialized Constitutional Court.

Structurally, also, the ECJ came a long way and a complete reform of the judiciary in EU law was not only a result to be considered given the new second paragraph of article 19 (1) of the TEU, but also since the model of specialized courts has seemingly failed, although this conclusion may be in odds with the recent changes in the CJEU Protocol, where some of the

“chambers of appeal” of agencies are deemed to satisfy criteria of settled independent specialized courts, at least if you consider the screening mechanism regarding appeals from General Court decisions introduced in article 58-A of the ECJ Protocol in 2019<sup>357</sup> in respect of decisions by the European Union Intellectual Property Office, the Community Plant Variety Office, the European Chemicals Agency; (d) the European Union Aviation Safety Agency or, in any case, of “appeals brought against decisions of the General Court concerning a decision of an independent board of appeal, set up after 1 May 2019 within any other office or agency of the Union, which has to be seized before an action can be brought before the General Court”<sup>358</sup>. More recently, on 21<sup>st</sup> December 2020, it was produced the second report foreseen in article 3 (1) of Regulation (EU) 2015/2422, evaluating the reform of the General Court.

2. The ECJ corresponds to the original judicial appeals instance referred to as early as the Schuman Declaration of May 9, 1950, and considered by the authors of the time, as by Karl Popper in his fundamental *Open Society and its enemies* (1945), as an essential instrument to create a supranational level of litigation forum thus making States egoistic interests more difficult to be affirmed. Alongside the removal of control by national administration over the major raw materials for the war effort (then coal, steel and, rapidly, also atomic energy).

3. I will try to address retrospectively some historically fundamental dimensions of the ECJ. One structural, other teleological and the political nature the ECJ assumed through times, referencing some general and specific trends in the ECJ case-law that are demonstrative of its relevance in construing the actual configuration (even political) of the European Union.

4. Let’s just make a small provocation. Political, but not in the perspective of the *legal policy* or *legal politics*<sup>359</sup>. An old discussion in philosophy of law or EU law is the issue of “government of the judges”.

The issue has profound roots in EU law doctrine. However, for this purpose I chose something from the Brexit debate: Brexit and *brexiteers*. It is worth mentioning that, during the Brexit debate in the commons, for many Tory MP's, like Jacob Rees Mogg, the liberation from the ECJ was said to be a *deal breaker* in the House of Commons regarding the approval of the Brexit final version, for if the UK remains under the ECJ jurisdiction that would amount to not leaving the EU, which would be of course a political statement and an exaggeration<sup>360</sup>. For legal realists, as we know, as positivist as they end being, on one side legal norms may only be produced and enforced by the "apparatus of the State" and are "in force". And, on the other side, «law must reflect the interests permeated within society. Where such interests are not sufficiently clear or embraced, then the law-maker ought to play an active role in determining which interests, ie. the politics, that are to be pursued through law». It seems clear enough that the ECJ is an enforcer and that from its *anneaux* one can receive the ring that rules us all, as in the J.R.R. Tolkien saga *Lord of the Rings*.

5. The ECJ is an actual actor in conforming the goals and the evolution as a whole of the EU legal order and in the enforcement of its policies. I will not focus the analysis in a modest comparative law exercise, even the traditional attractive comparison with the federal USA judicial structure, for it would make me move apart from the subject-matter but also because the exercise would not be the most adequate, not because the exercise would not be useful, since it would, but mainly because the *specific object* of the analysis is construed from an entirely opposite perspective. While the US legislation springs from both chambers of Congress and the federated states and is controlled (even to its constitutionality) by the Supreme Court, in the EU, legislation adopted by the EU institutions under the conferral principle is also exclusively controlled in its validity by the ECJ, according to the ECJ case-law, be that directly (under direct actions like the annulment actions) or indirectly through mandatory validity preliminary rulings (under the 1987 *Foto-Frost* case law). Also, are we referring to the same universe? Let us recall justice Holmes historical statement, like H. Rasmussen did in

1980, that he would not be concerned as long the Supreme Court could invalidate national legislation. Justice Holmes was making reference to state legislation and not to federal (that is, Congressional); in the EU, on the contrary, national legislation (adopted by any of the EU member states) may not be declared null and void by the ECJ but only by national courts or repealed/amended by national legislators (*lato sensu*). But is that really the case, in the end of the day? May we conclude that national legislation (or even national Constitutional law) is (are) not subject to ECJ control of constitutionality and may not be declared invalid by the ECJ? If we limit our analysis to a pure formal and *ex treaty* institutional perspective or even to formal ECJ statements, the answer is clear: **yes**.

6. Perhaps it is not yet the time to change paradigms and language, in the Khun model, or event to move away from the pluralistic constitutionalism and the its replacement by a pyramidal Kelsen type architecture. However signs keep piling up in spite of a nonaffirmative formal language. Infringement procedures give rise to ECJ decisions **declaring** that by maintaining a specific national legislation (or regulations or administrative practices) in force, a Member State is contravention of the EU legal order administrative practices) in force, a Member State is contravention of the EU legal order 260 TFEU). However, this «exhaustion of competence» (Rasmussen: 1980<sup>361</sup> and *deference* to the Member States has dramatically changed from the pre-Maastricht version of the EEC Treaty and following the consecutive reforms by the Maastricht, Nice and Lisbon treaties, since these treaties introduced and developed increasingly sophisticated forms of what may be called an indirect system of judicial *pressure* and effective sanctioning towards the Member States, involving, on one hand, even a coercive possibility of the European Commission freezing the transfer of funds to Member States to “stimulate compliance” with ECJ decisions. And, on the other hand, is supported by a “**settled case-law**” imposing the inapplication of such national rules under the principles of precedence, primacy and cooperation. It should be noted that the *practical* logic of a vertical replacement of legislation is clearly affirmed and recognized by the

most stringent of national Constitutional courts, such as the *Bundesverfassungsgericht* Lisbon judgement, where, although assuming primacy as acceptable «*by virtue of constitutional empowerment*», the adopted perspective implies a significant self-limitation by the BvfG to *ultra vires* (*kompetenz kompetenz*) control<sup>362</sup>. That is the definitely the case whenever the general principles of uniformity and primacy apply *vis-a-vis* national law, as the *Bundesverfassungsgericht* assumed would be the case in general in the classic June 2009 Lisbon Treaty decision, when it declared that

«As prescribed by the Basic Law, federal law shall take precedence over conflicting *Land* law (see Article 31 of the Basic Law). The supranationally based law does not have such a derogating effect to the extent that it annuls law. The primacy of application of European law does not affect the claim to validity of conflicting law in the Member States; it only inhibits its application to the extent required by the treaties and permitted by them under national legislation adopted to give effect to them within the Member States (see BVerfGE 73, 339 <375>). Law of a Member State that is contrary to Community and Union law is rendered inapplicable merely to the extent required by the conflicting regulatory content of Community and Union law. ***This construction, which is rather theoretical in everyday application of the law because it often does not result in practical differences as regards its legal effects***»<sup>363</sup> (§§ 335-336).

7. Let us recall Justice Oliver Holmes statement that Rasmussen recovered forty years ago, considering that the fact that the Supreme Court retains the competence to annul legislative national States legislation on the basis that it enforces the law of the land. But what is our law of the land in the EU? Are we already there? Are both systems converging? At least in one point I may agree with Rasmussen: the judicial control nature and mechanism is at the centre of the problem. The direct enforcement of EU

law *vis-avis* national competing or contradictory legislation is made through the judiciary, which, of course, raises a substantial amount of issues of constitutional nature to the EU Constitutional and legal doctrine and may even be read in an interestingly relation with the newly introduced (in Lisbon Treaty 2007/2009) paragraph 1 of article 19 TEU, although this wording, in ECJ traditional administrative annulment actions under article 263 TFEU or judicial control through preliminary references institute of article 267 TFEU has had a quite different sense and interpretation. But as it was said during the Constitutional Treaty debate and we see for many decades in the successive IGC's, one thing is to have the ECJ declaring something and that being considered as "EU

*Constitutional law engraved in stone* " (be it *Van Gend en Loos*, *Costa ENEL*, *Francovich*, *Foto-Frost*, etc.), other quite different is the introduction of such doctrines in specific Treaty provisions. And let us not elude ourselves: although *Van Gend en Loos*, *Costa v. ENEL*, *Francovich*, *Deggendorf*, *Foto-Frost* and so on so on are clearly considered as cases establishing fundamental and core EU Constitutional law provisos, none was specifically introduced in the treaties so far by way of an amendment. Only primacy is still on the door step and is effectively on several IGC's declarations, but never succeed in ensuring a formal constitutional standard.

**8.** But I do not mean to be provocative. My purpose may also be shown analysing the structure of the judiciary at EU level and the historical developments in the organizational part.

So let us just look at the early days structure: **one Court**, common since 1958 to all three Communities, with review powers of Community secondary legislation (but seemingly not over the Community constitutional legal order, in the Otto Bachof *quaestio* about the «unconstitutional constitutional rules») and to which some institutions, the Member States and, exceptionally individuals, could have *locus standi*, as well as, under the preliminary references regimen (in both cases, in very differentiated regimens, comparing the Coal and Steel and the 1957 Communities)



national jurisdictions in interpreting European Communities rules or deciding on its validity<sup>364</sup>.

Of course, in the Rome Communities individuals were almost deprived of direct judicial legal standing before the ECJ itself, at least following the reading done by the ECJ and the concurrent doctrine in the classic *Plaumann* case (25/62, EU:C:1963:17), in which the ECJ declared, regarding individual's possibility of appealing against a decision addressed to a Member State if they directly and individually concerned, that

*«The words and the natural meaning of this provision justify the **broadest interpretation**. Moreover, provision of the treaty regarding the right of interested parties to bring an action must not be interpreted restrictively. Therefore, the Treaty being silent on the point, a limitation in this respect may not be presumed».*

I do not address this issue today and the significantly rich debate it still raises even today in EU legal doctrine and even after the Lisbon Treaty amendments and the restrictive coherent reading made by the GC and ECJ in these respects along the decades. I just want to take only the opportunity to honour in this 60<sup>th</sup> anniversary for it the then advocategeneral Francis Jacobs, one of the most distinguished builders of a consistent EU law doctrine that brought to a new level the discussion on the limitations of the access of individuals to the ECJ<sup>365</sup>.

**9.** But let us go again to the ECJ structure. The ECJ was originally composed of 7 judges (being six the original member States) and 2 advocate-generals. So, not an exact principle one member State-one judge/advocate-general. After the first accession (UK, Ireland and Denmark) the numbers rose to 9/4 and since then the number of justices equals the number of member States and the percentage of advocate-generals was progressively reduced<sup>366</sup>. This as far as the ECJ itself is concerned and not other EU courts within ECJ, as we shall see further on.

10. The major change in the judicial architecture occurred in the late 80's, with the erection of the Court of First Instance (CFI; since 2009, with the entry into force of the Lisbon Treaty, called the General Court, GC). The CFI was created in 1988 following the 1986 Single European Act (SEA). The purposes surrounding its creation were, primarily, that of tackling the increasing workload of the ECJ and to reserve to the ECJ the role of constitutional Court responsible both for the dialogue with national jurisdictions under the preliminary rulings regimen (267 TFEU) or to act as a first and single instance court regarding the failure to comply actions against Member States (what can be called the lion share of the ECJ as an international jurisdiction) and last resort court in the legality control firstly ensured by the CFI/GC.

Following the Maastricht and Amsterdam treaties, the so-called *Ole Due* Report<sup>367</sup> was a significant landmark. Some of the problems then identified were tackled although remaining in the centre of the analysis (v.g. the productivity of both ECJ and GC, considering the *ratio* of the number cases entering and closed every year) and some not so well as

(1) the duration of proceedings and the consequences of that duration – see the implications on the compliance of article 6 of the ECHR and situations as the one described in President Skouris 2014 proposal regarding the GC reform

*« So far as the workload of the General Court is concerned, the situation is even more serious than it was when the legislative initiative of the Court of Justice was put forward [2011]. While the number of pending cases before the General Court at that time was approximately 1 300, that figure will shortly rise to 1 600, which, moreover, is double the number of pending cases before the Court of Justice. As regards the number of new cases brought before the General Court, that figure,*

which was 636 in 2010 and 722 in 2011, will probably reach 1 000 in 2014<sup>368</sup>.

*It must also be noted that the first actions for damages, in consequence of the Court of Justice's finding of a breach by the General Court of the reasonable time principle, have now been brought (T-479/14 Kendrion v Court of Justice of the European Union; T-577/14 Gascogne Sack Deutschland GmbH and Gascogne v Court of Justice of the European Union). In other cases, currently pending before the Court of Justice, the issue of the General Court's breach of the duty to adjudicate within a reasonable time has been raised by the applicants. Taken together, these cases, including those still at a pre-litigation stage (submission to the Court of Justice and/or the Commission of a claim for compensation for damage), involve claims for damages of close to 20 million euro».*<sup>369</sup>

complicated as the one showed in the *Intel* case – complaint in 2000, decision by the Commission in 2004 and the ECJ annuls the GC decision in 2017 ordering for a new decision which may well be appealed again, of course;

(2) the increasingly number and sophistication of litigation, due not only to (a) the highly complex and regulated society in which we live in, but also because of (b) the empowerment of the individual that characterizes our society; or (c) the natural evergrowing general legal awareness of the importance and relevance of EU law in national disputes<sup>370</sup>, and of course, also

(3) the natural effect of the increasingly enlargement of EU competences and the greater impact of EU legislation at national level, not only for the new legislation adopted by the EU legislator and the executive, now growingly intervening in areas that, before, were only submitted to national law and, of course, following the formally recognition of the pre-emption

principle inscribed in article 2 (2) of TFEU are now excluded from national competence; or the

(4) enlargement of the EU (from 6 to the current 27 member States, for now).

**11. Regarding the activity of the Courts the numbers are significant:**

Years	1980*	1990*	1998*	2011	2014
New entry	-	378	723	1410	
ECJ	279	384 (222a)	485 (147a)	688	622
CFI	-	222	238	722	912
Decisions	1980*	1990*	1998*	2011	2014
ECJ	132	193 (or 302)	254	638	624 (719)
CFI/GC	-	82	279a	714	814
Preliminary Rulings	1980*	1990*	1998*	2011	2014
ECJ entry/completed	99	141	264	423 (476)	428 (476)
CFI/GC					
Direct Actions#	1980*	1990*	1998*	2011	2014
ECJ entry/compl.	180	221	147	81	72 (76)
CFI/GC		59 ***	238***	341	388*
Appeals					
ECJ	-	15	70* (or 67 (in 224))	159 (in 534)	110 or 111 (in 561)
CFI/GC				44 (1)	36
Pending	1980	1990	1998	2011	2014
ECJ		583	664 (748)	849	787
CFI/GC	-	145	1007	1308	1423

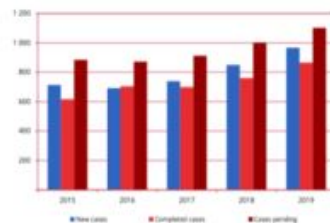
371

Sources: ECJ Annual Reports; “Direct Actions a) Except “group actions”; # Regarding the CFI/GC, direct actions mean for this purpose “actions for annulment”. Almost all types of other actions are direct, except maybe appeals. Other major significant forms of were IP (219 in 2011) or appeals (44 in 2011)

\* Competition and “other direct actions” (in 2016, more 163 staff cases).

\*\* We do not consider some distorting facts, like the extensions of competence of the CFI (1993/1994), treaty or the protocol changes that create new instances, like Alicante Chambers, the IP court or the now old Civil Service Tribunal.

	2015	2016	2017	2018	2019
References for a preliminary ruling	436	470	533	568	641
Direct actions	48	35	46	63	41
Appeals	206	168	141	193	256
Appeals concerning interim measures or interventions	9	7	6	6	10
Requests for an opinion	3		1		1
Special forms of procedure <sup>1</sup>	11	12	12	19	17
<b>Total</b>	<b>713</b>	<b>692</b>	<b>739</b>	<b>849</b>	<b>966</b>
Applications for interim measures	2	3	3	6	6



	2015	2016	2017	2018	2019
New cases	713	692	739	849	966
Completed cases	616	704	689	762	603
Cases pending	384	372	312	1,001	1,100

12. For the period 2015/2020, pending the reform of the ECJ structure, the numbers are significant, including an impressive increase in cases pending before the Court of Justice itself of 20% since the inception of the reform, breaking records in 2019, with 966 new cases entering the Court of Justice. So the 2017 Report under article 3 (2) of Regulation (EU) 2015/2422, that considered “possible changes in the division of powers between the Court of Justice and the General Court in what regards preliminary rulings” (free translation) and recognised that “national jurisdictions do not hesitate to submit to the Court of Justice a growing number of preliminary rulings submissions”, did not recommend any transfer of powers in this area, dismissing an efficacy argument - there was a reduction in the medium duration of procedures from 25,5 months (2003) to 15 months (2016), although it is odd that the report does not make reference to more updated data. On the contrary, it must be noted that the number of preliminary references increased almost 50% in the 2015-2019 period (from 436 to 641). Even if, as we are aware of, the issue is of constitutional and structural nature and not merely quantitative, if this tendency grows we might face a serious bottleneck at the Court of Justice in the process of delivering a uniform interpretation and validity appraisal of EU law and in its dialogue with national jurisdiction, since there is a serious treaty limitation to any increase in justice’s numbers at the Court of Justice. The development of the new admissibility scheme laid down in article 58-A of the Statute or the devolution of new competences to the General Court may turn out to be essential for the correct guarantee of EU law.

12. The influx of cases to the CFI/GC was not matched and solved by the creation of the Civil Service Tribunal (initially not called as such) in 2004. And so the ECJ became increasingly saturated, and the same with the CFI/GC, and also today by the circumstance of the Treaty provision limiting the number of justices in the ECJ itself, in article 19 (2) TEU.

13. The situation in 1998 was aggravated by the entry into force of the Alicante TradeMark system chamber with its appeals to the CFI and to the ECJ and also, although to a minor extent, with the new attributions conferred to the EU and EC in Amsterdam (the third pillar with its *passarelle* scheme allowing for *communitarization* of EU competences) and, of course, Lisbon. And, as the *Ole Due Report* (or the *Wise Men* WPR) took good notice of, with the then foreseen enlargement to 25 Member States (now 27), the system was not able to face the constant growth of litigation and could no longer give adequate responses, namely *showed* by the excessive duration of procedures.

The situation would also become more complicated functionally, with more procedural languages and more judges in the Courts. Implications that all of us that go to Luxembourg take good notice of, even visually, for the cheer dimension of the towers where auxiliary services exist for the operation of the Court of Justice of the EU.

14. I do not want to detain myself long with the *Wise Men* WPR, although it is always commendable to be near *Wise Men*. But it should be briefly highlighted one reason to do so: the *Wise Men* WP sought that their «*proposals are long-term ones and are intended to show what the system of Community courts could be like some fifteen years hence*» (end of quote). So here we are, five years and two reports after the 2015 GC reform. The three objectives of the group in reforming the ECJ were as follows:

- a) Ensuring that uniform application of EU law is not jeopardized;

- b) Increase the effectiveness of the ECJ Courts;
- c) Maintain the protection conferred by the ECJ Courts to EU citizens, member States and Institutions.

The latter objective is a subject of its own and one can argue in many directions and virtually conducting the entire Seminar not escaping the subject. Answers are as different as the policies and purposes underlying them and the perspective one chooses to consider it upon. It is a fact that the EU citizen statute soon became something with a specific content (see *Martinez Sala*) and the general principles of law were made applicable for individuals even when included in Directives to be implemented (*Mangold*). But the ECJ, when confronted with the enlargement of *locus standi* for individuals with the Lisbon Treaty new possibility (in article 263 TFEU) decided for the stricter view, rewarding the *Plaumann de facto* perspective again and not the wider approach always denied in *Plaumann* interpretations. Being those above the declared purposes, the proposals were drafted on the face of the several instruments laid down in the Treaty:

1. **Preliminary rulings.** Labeled as «the keystone of the Community's legal order», the *Wise Men* WPR supported the idea of it remaining, as long as possible, as an exclusive competence of the ECJ, thus confirming 168A (1) in the Maastricht wording<sup>372</sup>. Without using such words. The issue suffered a serious change with the Nice Treaty, where that prohibition was not only removed but, in contrast, was specifically added (and kept so far) the possibility of the member States amending the ECJ Statute and decide in which special cases the GC would be allowed to decide on preliminary rulings, like in competition, following what would be the decentralization package in 2003<sup>373</sup>. I confess that I was a little taken by surprise, despite the *Wise Men* WPR timid proposal<sup>374</sup> and the Ulrich Everling words in 1999: «*Under these circumstances, in the long run, there will be no other solution than the attribution of nearly all or at least most of the preliminary procedures to the Court of First Instance*» in an interesting contribute for the

*Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*<sup>375</sup>. As the solution for the inevitable drowning of the ECJ should everything stay the same (and considering European political agents are not followers of the *IronMen Drowning God of War of Thrones*), the *Wise Men* WPR rejected the idea of making preliminary references an exclusive obligation of higher national Courts (in abstract) or the opposite of admitting only referrals by first instance national courts; in fact, they proposed the amendment of article 267 TFEU: none of the three (that, like the Dumas musketeers, were four<sup>376</sup> proposals were adopted in subsequent revisions. And frankly I understand, since the *Wise Men* WPR seemed to want to include what in their own wording was settled caselaw (except for the “consultation procedure”, which would be a novelty, regarding the admission of a right to appeal not making its way under article 58-A of the Statute). Also the proposal of formal rules for the national courts to make the references was dismissed until now. As to the recommendation of training and information. I can only speak for Portugal: even today awareness of the EU legal order and procedural venues awarded is not easy to be assumed as fully comprehended in Law Faculties or by legal operators. Maybe some responsibilities lay with the academic community, maybe also in the insufficient preparation on EU law areas. Other suggestions were made and though magnificently interesting for any debate, are mere possibilities that were also dismissed by the *Wise Men* WPR. We have no space for them here<sup>377</sup>. So, in the end, the basic conclusion was to preserve the ECJ as the “supreme Community Court” and transfer direct actions to the CFI/GC.

**2. Direct actions.** Transforming the CFI in a real first instance Court for all direct actions was the main solution. With some exceptions, as now also exists in the ECJ Statute (article 51). Quite significant, one should add. In spite of the WM WPR recommendations<sup>378</sup>, the criteria are simple. All actions brought by member States or EU institutions against co-decision (legislative, but it is not entirely accurate to say this) acts or omissions; or a European Commission action or an omission in relation to the enactment of a structured cooperation. More substantiated



limitations to the right of appeal were soundly rejected, since the right to a dual degree of jurisdiction is a fundamental principal of our democratic societies and even it does not exist in every case before the EU ECJ. This is why my position over the proposal of an “interinstitutional complaints tribunal” is more biased and I would be more in favour, even now, to ensure that to every right it may correspond an action and the right to obtain a review of facts or, at least, of law. Finally, the creation of specialized courts, envisaged for instance in the areas of IP (v.g. trademarks) or private international law was, as we know, pursued until it was recently abandoned with the 2015 reform<sup>379</sup>, involving the dissolution of the Civil Service Tribunal and the progressive enlargement of the GC, in fact also proposed by the *Wise Men* WPR, and that, in the end, let the number of judges grow from 28 to 40, 47 (as it has now) and 2 judges per Member State (from September 1, 2019 on)<sup>380</sup>;

**3. Failure to comply actions.** The *Wise Men* WPR recommended the subversion of articles 258-260 TFEU, adopting an approach closer to that of the State Aid Law appeals (in article 108): decision by the European Commission and right to appeal to the ECJ directly; or, alternatively, a swifter procedure of some type of failure to comply actions<sup>381</sup>. One should note that general clause that classifies the GC as first instance courts in direct actions (annulment or omissions) does not include the failure to comply actions and so article 51 of the Protocol is not relevant for the analysis;

**4. A change in the name, composition and reinforcing the structure of the CFI,** as pointed out above.

**5. The proposal of what could be the basis of the current 255 Committee**

15. One must recall that in the late 1990’s it was still conceived that the ECJ reform could undertake the form of extending the composition of the ECJ itself, as it was declared since the early days in article 165 EEC Treaty. This fundamentally open possibility, since the original Rome Treaty, was

formally revoked with the Lisbon Treaty changes to said treaty. Now, the Treaty on the EU itself – and not by chance, considering the revision strict conditions of this Treaty, when compared to the amendment conditions of the Protocol – declares in article 19 (2) that the ECJ is composed of «one judge for member State» and that the General Court is composed of «at least, one judge for member State». And, conversely, Part III of the TFEU does not provide any reference to the number of ECJ judges (not surprisingly; on the contrary, it states expressly that the ECJ will be assisted by 8 advocate-generals) and is even more evasive regarding the number of GC judges, stating that its numbers are defined by the Protocol establishing the Statute of the Court of Justice of the EU.

**16.** The General Court, on the contrary, was subject to a major reform. It is worth mentioning that the Statute of the Court of Justice of the EU, being EU primary law, may be largely modified by simple ordinary legislative procedure<sup>382</sup>, under what can be assumed as a specialized revision procedure (article 281 TFEU). The amendments to article 48 of the Statute mark the evolution from one judge per Member State (2014) to 40 judges on 24.12.2015, 47 in 1 September 2016 and to a fixed number of 2 per Member State on September 1, 2019<sup>383</sup>.

The reasons for this solution – and not that of creating specialised courts – were specifically presented by Mr. Skouris October 2014 letter. On one side, the ECJ considered that the duplication of the number of GC judges

*«In particular, it would make it possible*

*– to dispose of the same number of cases as the number of new cases brought, thus halting the increase in the number of pending cases; – to take steps to clear the backlog of pending cases;*

*– to reduce the length of proceedings before the General Court, and thus also the risks of the European Union being held in breach of the reasonable time principle;*

- to simplify the judicial framework of the European Union, and to promote the consistency of the case-law;
- to have greater flexibility in dealing with cases, since the General Court will be able, in the interests of the proper administration of justice, to assign a greater or lesser number of Judges to one or more Chambers, depending on changes in the caseload, or to make certain Chambers responsible for hearing and determining cases falling within certain subject areas;
- to solve the recurring problems linked to the appointment of additional Judges at the General Court and the appointment of Judges of the CST, as well as those arising from the failure to appoint Judges at the end of a term of office or in the temporary absence of a Member;
- to restore to the Court of Justice the power to rule on appeal in EU civil service matters, thus rendering superfluous both the review procedure (the implementation of which has proved somewhat complex) and the office of temporary Judge at the CST».

On the other side, the ECJ clearly expressed its rejection of specialised Courts, labelling it as not being a «viable alternative», although opened in the Treaty, since:

*« – A court specialising in intellectual property matters would not, by itself, be capable of providing an adequate solution to the problems identified. While it is certainly true that intellectual property cases constitute, in numerical terms, a substantial proportion of the cases brought before the General Court, their transfer to a court specialising in that area would not solve the problem in the long term, as the resulting ‘relief’ would be quickly offset by the constant increase in the overall number of cases brought before the General Court. In addition, according to current statistics, one third of intellectual property cases would return to the General Court in the form of appeals against decisions of the specialised court.*

– *The establishment of a specialised intellectual property court could, at most, reduce the workload in the area in respect of which that court has jurisdiction to hear and determine disputes, and would therefore have no role to play as regards the introduction of more sustained relief, including in other areas, such as the freezing of funds or REACH, unless the intention were to establish other specialised courts in parallel.*

– *The establishment of new specialised courts increases the risks of the unity and consistency of EU law being affected, since there would always be two courts that might be seised of similar issues, one by way of the preliminary ruling procedure (Court of Justice), the other by way of an appeal (General Court), in addition to the problems linked to a likely increase in the number of reviews.*

– *Small courts are not flexible. substantially, the court is likely to be unable to cope with them; conversely, if the number of cases in the relevant area declines drastically, the Judges concerned would quickly risk having no duties to perform.*

– *Small courts have structural weaknesses linked to their method of appointment (difficulties associated with the appointment of their Judges) and the way in which they operate, since the absence of one or two Judges can paralyse the functioning of the court. While these weaknesses and, in particular, their full extent, may have been difficult to foresee at the outset, their present existence and persistence is such that it would be inadvisable to use the CST as a model for the establishment of other specialised courts.*

*On the contrary, any changes to be made in the judicial system of the European Union should be made without resorting to elements which experience has shown – and continues to show – are inadequate for the purpose of contributing to the flexible and efficient functioning of the Courts of the European Union.*

*This conclusion is not affected by the fact that the establishment of one – or even several – other specialised courts could mitigate the ‘representation’ problem. Even though the number of posts would accordingly be higher and the Member States could perhaps more easily*

*share the posts among themselves, that would not alter the fact that the Member States do not fully have control of the procedure for the appointment of Members of specialised courts. If the CST model is adopted in connection with the establishment of a new specialised court, the Judges' posts thus created will be open to competition between those having an interest in applying for them. Next, a selection committee would have to examine the applications and draw up a list for submission to the Council. Therefore, even if the total number of posts available in the specialised courts were to be the same as the number of Member States, there would be no guarantee that the committee(s) would adjust their If the number of cases increases proposals in such a way that the Member States' interest in all being 'represented' in the specialised courts would always be taken into account. Furthermore, it would be a very delicate matter in legal terms if those committees were required to rule out, of their own motion and automatically, all applications put forward by nationals of Member States already 'represented' in the composition of another specialised court. Lastly, it would be incompatible with the principle of non-discrimination enshrined in EU primary law for nationals of certain Member States not to be permitted to submit their applications for the position of Judge in a specialised court merely because a person of the same nationality is performing the duties of Judge in another specialised court of the European Union. It should be noted in that context that, while the Court of Justice is indeed called upon, in accordance with Article 3(1) of Annex I to the Statute of the Court of Justice, to ensure a balanced composition of the Civil Service Tribunal, that does not in any way mean that any application by a person having the same nationality as a person already 'represented' in the CST is to be excluded from the selection procedure on that ground alone».*

Similarly, the president of the Court of Justice noted the need for a legislative process in order to create such Courts and the time-consuming and other implications that that would have.

17. From the ECJ traditional functions and role in the EU and in the EU enforcement, this type of reform movements must be read as a significant declaration that the ECJ remains in the core centre of the EU legal order and of its enforcement. And it is particularly significant the circumstance that preliminary rulings are and seems to continue to be in the future strictly reserved to the ECJ. If this was a straightforward declaration in the Treaty of Rome in the Amsterdam Treaty version, it can be recalled that in Nice the treaty declared the potential opposite in article 225, stating that:

*«3. The Court of First Instance shall have jurisdiction to hear and determine questions referred for a preliminary ruling under Article 234, in specific areas laid down by the Statute.*

*Where the Court of First Instance considers that the case requires a decision of principle likely to affect the unity or consistency of Community law, it may refer the case to the Court of Justice for a ruling.*

*Decisions given by the Court of First Instance on questions referred for a preliminary ruling may exceptionally be subject to review by the Court of Justice, under the conditions and within the limits laid down by the Statute, where there is a serious risk of the unity or consistency of Community law being affected.»*

Wording that persists after the Lisbon Treaty reform although, almost 15 years from Nice, there was still no such amendment to the ECJ Protocol. We may assume it is kept as an *escape goat* if necessary.

A few years later, with the Nice Treaty (2001-2003), the reform of the ECJ included the potential creation of judicial panels to be attached to the CFI. These were later rebranded as specialized Courts, the sole being created constituting for several reasons, a failed experiment, the Civil Service Tribunal<sup>384</sup>.

18. So far, I have been addressing issues regarding the judicial architecture structure and the discussions held at EU level regarding the specific organization and nature of the ECJ. We know the ECJ is an institution (article 13 TEU) although currently composed of one “supreme” Court (the ECJ itself) with competence to review the secondary legislation and a basic access Court, the General Court, that functions also as an appeals court for some intra-agency appeals chambers.

19. The ECJ holds a primacy that may not be diminished and, on the contrary, in the EU system is perceived as fundamental under several concurring elements: the limitation on the number of members (one per member State); their allegiance to the plurality of member States and the role entrusted to the ECJ regarding the inner and outer balance of judicial power.

20. The exclusive role and supremacy on preliminary rulings (as efficiently declared in the recent *Bundesverfassungsgerichts* referrals); its self-declared exclusivity in declaring the invalidity of EU law; its position as an appeals Court for the GC decisions; and its *one stop shop* for failure to comply actions and to solve disputes raised by member States on the exercise of the legislative powers by the EU institutions are all signs of a primacy role at EU level and not only in relation to situations clearly under the conferral principle (article 5 TEU)<sup>385</sup>.

21. One can note that albeit the persistent formal declarations by Constitutional Courts of their roles to ensure the “constitutional identity” and the limits of *kompetenz-kompetenz* through “*ultra vires*” controlling powers (Germany), or the respect for the “principle of the Rule of Law in a democracy” (Portugal)<sup>386</sup>, the “*contra limits*” theory (Italy), the distinction in Spain between primacy and supremacy (the latter of the Constitution) or the respect for the «*conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté*

*nationale*» (France), the fact is that the dialogue between the two Jurisdictions (National and ECJ) shows a consistent exercise of not negligible public *potestas* by the ECJ in the EU, taking advantage of the principles commonly accepted by the constitutional national jurisdictions of *Europarechtsfreundlichkeit*, *openness* to EU law, *trust* (the *so lange* cases) and individual choice through Constitutional affirmation (like the derivative nature of primacy, in the different forms it assumes, for instance in Germany<sup>387</sup>, Spain or France), that may be illustrated by the Lisbon decision where the *BvfG* stated that

«[t] he primacy of application of European law remains, even with the entry into force of the Treaty of Lisbon, a concept conferred under an international treaty, i.e. a derived conceptually, which will have legal effect in Germany only with the order to apply the law given by the Act Approving the Treaty of Lisbon. This derivative connection is not altered by the fact that the concept of primacy of application is not explicitly provided for in the treaties but was developed in the early phase of European integration in the case law of the Court of Justice by means of interpretation. It is a consequence of the continuing sovereignty of the Member States that in any case in the clear absence of a constitutive order to apply the law, the inapplicability of such a legal instrument to Germany is established by the Federal Constitutional Court. Such determination must also be made if, within or outside the sovereign powers conferred, these powers are exercised with the consequent effect on Germany of a violation of its constitutional identity, which is inviolable under Article 79.3 of the Basic Law and is also respected by European treaty law, namely Article 4.2 first sentence Lisbon TEU» (emphasis added).

22. I could return to Germany and the richest *BvfG* doctrine or, for Italy for instance, the *contra-limits* theory construed to ensure the safeguard of



fundamental rights<sup>388</sup>. But suffices to show the ECJ «settled case-law», even not resorting to the primacy basic caselaw of the sixties and seventies.

For that and to give rise to the following debate, it suffices to recall the *Commission vs. Luxembourg* decision (C-473/93, EU:C:1996:263). In it, the Grand-Duchy of Luxembourg invoked **simultaneously** the “national identity principle”, a specific constitutional provision (article 11), an international convention prior to EEC creation and the Benelux Treaty. What did the ECJ respond? Basic case-law:

« 36 Consequently, **the protection of national identity** cannot justify exclusion of nationals of other Member States from all the posts in an area such as education, with the exception of those involving direct or indirect participation in the exercise of powers conferred by public law and duties designed to safeguard the general interests of the State or of other public authorities.

37 Thirdly, the Grand Duchy of Luxembourg refers to the **second paragraph of Article 11 of its Constitution, according to which only Luxembourg nationals may occupy civil and military posts, save where a Law makes an exception in an individual case. Being a supreme rule of domestic law, that provision precludes the breach of obligations alleged by the Commission from being found.**

38 In reply to that argument **it is sufficient to refer to the Court' s settled case-law according to which recourse to provisions of the domestic legal systems to restrict the scope of the provisions of Community law would have the effect of impairing the unity and efficacy of that law and consequently cannot be accepted** (see, in particular, the judgment in Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, paragraph 3, and, regarding in particular Article 48(4) of the Treaty, the judgment in Case 149/79 *Commission v Belgium*, cited above, paragraph 19).

39 Fourthly, the Grand Duchy of Luxembourg relies on **Article 13 of the European Convention on Establishment of 13 December 1955** , which

*provides: "Any Contracting Party may reserve for its own nationals the exercise of public functions or of occupations connected with national security or defence, or make the exercise of these occupations by aliens subject to special conditions." The Grand Duchy points out that this Convention has been signed by most of the Member States, including the Grand Duchy.*

*40 In that regard, the Court observes that it is **settled case-law** that, whilst the first paragraph of Article 234 of the Treaty allows Member States to honour obligations owed to non-Member States under international agreements preceding the Treaty, **it does not authorize them to exercise rights under such agreements in intraCommunity relations** (see, in particular, the judgment in Case 10/61 *Commission v Italy* [1962] ECR 1 and the judgment in Case C-158/91 *Levy* [1993] ECR I-4287, paragraph 12. Even if Article 13 of the European Convention on Establishment must be given a broader interpretation than Article 48(4) of the Treaty, the Grand Duchy of Luxembourg cannot therefore rely on the former provision in order to escape its Community obligations».*

**23.** Many other cases may be shown. Even the CFI declared by a simple Order (T-231/02, EU:T:2004:105) that the **principle of effective judicial protection** ensured by the national Constitution could not be invoked against EU law:

*«Furthermore, in their observations on the objection of inadmissibility, the applicants cannot maintain that, to remedy this alleged lack of judicial protection, **the Italian Constitutional Court could refrain from applying Community measures contrary to the fundamental rights** proclaimed in the national Constitution since, **in accordance with settled case-law, Community law has primacy over national law** (Case 6/64 *Costa* [1964] ECR 614).»*

24. For the ECJ, I could mention the classics *Internationale Handelsgesellschaft*, *Simmenthal* or, even prior to the 2018/2020 case, judgments like *Filipiak* (C-314/08, EU:C:2009:719), *Elchinov* (C-173/09, EU:C:2010:581) or *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503).

In *Elchinov* the ECJ – in response to the issue of whether national legislation defining the national hierarchical structure of Courts of Law could impede the exercise of the preliminary references mechanism in article 267 – rebuked such possibility of “national procedure rules” preventing a lower court to make a preliminary reference to the ECJ should he consider that its higher court is adopting a decision in contradiction with ECJ case-law (§§ 25-26). The national court can set the national rule aside and the ECJ says that for that purpose national legislation is immaterial for «it is not necessary for the court to request or await the prior setting aside of that national provision by legislative or other constitutional means (see, to that effect, Case 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629, paragraph 24, and Case C-314/08 *Filipiak* [2009], paragraph 81) » (§ 31).

As for *Winner-Wetten*, the ECJ recalled the «principle of the precedence of Union law» «according to settled case-law» (§ 53), enforced by the obligations pending on Member States by force of the principle of cooperation (§55), that imposes on member States the obligation of recognizing to any entity (§ 57) or national courts «the power to do everything necessary at the moment of its application to set aside national legislative provisions which might prevent directly applicable Union rules from having full force and effect» Any such member State limitations «are incompatible with the requirements which are the very essence of Union law» (§ 56). The point, however, is that the ECJ transferred – *helas* in full compliance with article 19 (1) (§ 2) TEU– to the national level the respect for the principle of effective judicial protection (§ 58). But what is relevant is the way the ECJ perceives the effectiveness of the EU legal order, in cases where the *BvfG* considered that national legislation breached EU law

but would still be kept on a temporary basis (§ 60)<sup>389</sup>. Without having given later on cause, as far as I know, to a failure to comply procedure against Germany, the ECJ simply declared «that such a circumstance cannot prevent a national court, which finds that that same legislation infringes directly effective provisions of Union law such as Articles 43 EC and 49 EC, from deciding, in accordance with principle of the primacy of Union law, not to apply that legislation in the context of the dispute before it (see, by analogy, Case C-314/08 *Filipiak* [2009] ECR I-0000, paragraph 84)» for

« **Rules of national law, even of a constitutional order, cannot be allowed to undermine the unity and effectiveness of Union law** (see, to that effect, Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, paragraph 3) » (§ 61).

What is left for Member States is basically a manifestation of the **principle of procedural autonomy** limited by the principle of effectiveness As the ECJ formulated in *Filipiak* (§§82-83), not for the first time,

«Pursuant to the principle of the primacy of Community law, a conflict between a provision of national law and a directly applicable provision of the Treaty is to be resolved by a national court applying Community law, if necessary by refusing to apply the conflicting national provision, and **not by a declaration that the national provision is invalid**, the powers of authorities, courts and tribunals in that regard being a matter to be determined by each Member State.

«In that context, it must be recalled that the Court has already held that the incompatibility with Community law of a subsequently adopted rule of national law **does not have the effect of rendering that rule of national law nonexistent**. Faced with such a situation, the national court is obliged to **disapply** that rule, provided always that this obligation does not restrict the power of the competent national courts

to apply, from among the various procedures available under national law, those which are appropriate for protecting the individual rights conferred by Community law (Joined Cases C-10/97 to C-22/97 *IN.CO.GE.'90 and Others* [1998] ECR I-6307, paragraph 21).

And the same formula, referring to the “ **union and effectiveness of Union Law**” has been repeated since, like in *Jozef Krížan* (C-416/10, EU:C:2013:8, § 71) or *Digibet* (C-156/13, EU:C:2014: 1756, § 29), where the ECJ stated that «it follows from well-established case-law that rules of national law, even of a constitutional order, cannot be allowed to undermine the unity and effectiveness of European Union law (11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, § 3, and § 61). Moreover, the Court of Justice has already established that those principles apply to relations between a constitutional court and all other national courts (Joined Cases C-188/10 and C-189/10 *Melki and Abdeli* [2010] ECR I-5667, §§ 41-45)». Other cases would merit a specific analysis, such as the totally failed *Melloni* case where the lack of qualitative reasoning make it an impossibly relevant case, to add up to its unfortunate terms in interpreting article 53 of the Charter (C-399/11, EU:C:2013:107).

25. It is about time to conclude this limited exercise: there are also very significant number of cases of *judicial deference* by the ECJ (see Gunner Beck: 2012: 350 et seqs.<sup>390</sup> to the Member States. However, it is apparent even today<sup>391</sup> and most likely it would be so more after Brexit that the ECJ is putting at first and higher level the interests of «**unity and effectiveness of EU law**», as the ECJ put it itself in its decisions and has established supremacy over national constitutional law in the category of “**settled-case law**”. That is a choice the ECJ is making (Gerard Conway: 2012: 224<sup>392</sup> and that may also be seen to correspond to a significant «*approfondissement constitutionnel*», using the Panayotis Soldatos (2010) expression, in an essay<sup>393</sup> that, oddly, missed entirely the ECJ as a fundamental actor in such a process that is occurring also at the legal level in the EU. Maybe because

in the **European Continental legal tradition it is still not common nor *fait accompli*** the acceptance of the political legitimacy of the ECJ, where doctrine considers that constituent powers are those of the Member States and that, therefore, the «*teleological interpretation as practiced by the ECJ results in a strange epistemological asymmetry in how law is interpreted, by opening a sharp cleavage between the interpretation of participants in the legal system and the judiciary*» (G. Conway: 2010: 274). The recent reform

But the future is open: the sense of being «Judge-Made Law» (Antonie Vachez:2007<sup>394</sup> may well be put to question under the unforeseen uncertainties of EU and international geopolitics in the years to come.

Universidade de Coimbra - Centro de Estudos Europeus 29/12

-

\* Coimbra University, Law. *Doutor* in Law. Auxiliar Professor at the Faculty of Law of Coimbra University. Partner at Sérvulo & Associados (Lisbon). For contacts, mgh@servulo.com /mgh@fd.uc.pt or www.servulo.com. Based on the communication presented, and updated, at the *European Union Academic Programme– MacauBiA Annual Conference “60 Years after the Treaties of Rome: What is the Future of the European Union?” Faculty of Law, University of Macau 27/11/2017.*

<sup>351</sup> *BverfGE* 146.

<sup>352</sup> 2 *BvR* 859/15 *et al.*, of 5 May 2020.

<sup>353</sup> ECJ, *Weiss and Others*, of 11 December 2018, case C-493/17, EU:C:2018:1000).

<sup>354</sup> In which for the first time in 34 years of integration the Portuguese Constitutional Court (*in casu*, the 1<sup>st</sup> section) decided to refer a question to the Court of Justice.

<sup>355</sup> The European Union was created formally by the Treaty of Maastricht, of February 7, 1992, whose treaty, radically modified, is the current Treaty on the European Union. However, that European Union is fundamentally different from the modern one, which resulted from the Lisbon Treaty reform of 2007 that entered into force on December 1 2009, 11 years ago.

<sup>356</sup> It should be recalled the swift dismissal by the ECJ of the argument, oddly held by the Italian government that the *BvFG*, «the referring court [,] does not accept the binding and definitive interpretative value that the answer given by the Court in response to that request has. It argues that the referring court considers that it has ultimate responsibility for ruling on the validity of the decisions in question in the light of the conditions and limits imposed by the German Basic Law»,

quoting *Kleinwort Benson* (C-346/93, EU:C:1995:85) (see, §§ 12-14), where «the Court declared that it does not have jurisdiction to give a ruling where the court making the reference is not bound by the Court's interpretation. Indeed, the Court does not have jurisdiction to provide, in preliminary ruling proceedings, answers which are purely advisory (see, to that effect, judgment in *Kleinwort Benson*, C-346/93, EU:C:1995:85, paragraphs 23 and 24).

13. However, in that case an interpretation of EU law was not called for because the Court was asked to interpret an act of EU law in order to enable the national court to decide on the application of national law in a situation where the national law contained no direct and unconditional renvoi to EU law but was limited to taking an act of EU law as a model and only partially reproduced the terms thereof (see, to that effect, judgments in *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, EU:C:2006:784, paragraph 21, and *Les Vergers du Vieux Tauves*, C-48/07, EU:C:2008:758, paragraph 24).

14. It must be stated that the circumstances of the present case differ significantly from those of the case that gave rise to the judgment in *Kleinwort Benson* (C-346/93, EU:C:1995:85), since, here, the request for a preliminary ruling concerns directly the interpretation and application of EU law, which means that the present judgment will have definitive consequences as regards the resolution of the main proceedings.

15. In that regard, it should be observed that, **according to settled case-law of the Court of Justice, Article 267 TFEU establishes a procedure for direct cooperation between the Court and the courts of the Member States** (see, *inter alia*, judgments in *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, EU:C:1994:7, paragraph 9, and *ATB and Others*, C-402/98, EU:C:2000:366, paragraph 29). In that procedure, which is based on a clear separation of functions between the national courts and the Court, any assessment of the facts of the case is a matter for the national court, which must determine, in the light of the particular circumstances of the case, both the need for a preliminary ruling in order to enable it to deliver judgment and the relevance of the questions which it submits to the Court (see, to that effect, *inter alia*, judgments in *WWF and Others*, C-435/97, EU:C:1999:418, paragraph 31, and *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, paragraph 43), whilst the Court is empowered to give rulings on the interpretation or the validity of an EU provision only on the basis of the facts which the national court puts before it (judgment in *Eckelkamp and Others*, C-11/07, EU:C:2008:489, paragraph 52).

16. It must also be borne in mind that it **is settled case-law of the Court that a judgment in which the latter gives a preliminary ruling is binding on the national court, as regards the interpretation or the validity of the acts of the EU institutions in question, for the purposes of the decision to be given in the main proceedings** (see, *inter alia*, judgments in *Fazenda Pública*, C-446/98, EU:C:2000:691, paragraph 49, and *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, paragraph 29).

<sup>357</sup> Regulation (EU, Euratom) 2019/629 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union.

<sup>358</sup>

<sup>359</sup> Zamboni, Mauro, *Law and Legal Politics: Vilhelm Lundstedt and the Law-Maker Function* (August 2006). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=927070> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.927070> . On the legal realism, see Castanheira Neves, *Metodologia Jurídica – problemas fundamentais*, Coimbra.

<sup>360</sup> The EU/UK agreement was agreed upon on 24 December 2020, published in the Official Journal of 31.12.2020 (L 444, pp. 14–1462) and will be applied on a provisory basis from 1 January 2021. The dispute settlement is dealt by Title I of Part Six of the Agreement (although there extensive exceptions and special rules). It was not possible to proceed to an ex-ante impact assessment of this model.

<sup>361</sup> Hajlte Rasmussen, «Capítulo VII – Tribunal de Justiça», *30 Anos de direito comunitário*, ed. Comissão das comunidades, 1980, pp. 177.

<sup>362</sup> The defence of the constitutional identity of the Member States as under articles 23 (1) and 79 (3) of the German Basic Law. The general remark is known: «It follows from the continuing sovereignty of the people which is anchored in the Member States and from the circumstance that the states remain the masters of the Treaties, that - in any case until the formal foundation of a European federal state and the change of the subject of democratic legitimation which must be explicitly effected with it - that the member states may not be deprived of the right to review compliance with the integration programme» (§334). Regarding the limits of conferral, in the perspective of member States constitutional Courts, see our text making reference to the cases of Portugal, Spain, France, Germany or Czech Republic, in «Compreensões e pré-compreensões sobre o primado na aplicação do direito da União: breves notas jurídico-constitucionais relativamente ao Tratado de Lisboa», in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, 2012, Vol.II.

<sup>363</sup> The point, of course, is used nevertheless for it «does, however, have consequences for the relationship between judicial organs of the Member States and of Europe. Member States courts with a constitutional function may not, within the limits of the competences conferred on them - as is the position of the Basic Law - be deprived of the responsibility for the boundaries of their constitutional empowerment for integration and for the safeguarding of the inviolable constitutional identity».

<sup>364</sup> And consultative powers *ex ante* over international agreements to be concluded by the Communities.

<sup>365</sup> Recently, in Portugal, Patrícia Fragoço Martins, *Rethinking Access by Private Parties to the Court of Justice of the European Union Judicial review of union acts before and after the Lisbon treaty*, UCE, 2016; or Carlos Garranho Proença, *Tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia*, Petrony, 2017.

<sup>366</sup> By the beginning of the 80's all judges were men. As of today, only 5 out of 28 ECJ judges are women. And two advocate-generals out of 11.

<sup>367</sup> The Wise Men Group were nominated in 1999 and delivered the *Report by the Working Party on the Future of the European Communities' Court System* early on 2000. The WMWP was composed of Mr Ole Due (Chairman of the Working Party, former Judge and President of the Court of Justice), Mr Yves Galmot (Rapporteur, former Judge of the Court of Justice), Mr José Luis Da Cruz Vilaça (former Advocate-General at the Court of Justice and first President of the CFI), Mr Ulrich Everling (former Judge of the Court of Justice), Mr Aurelio Pappalardo (Lawyer), Ms Rosario Silva de la Puerta (then, Public Prosecutor in Spain) and Lord Slynn of Hadley (former Advocate-General and Judge of the Court of Justice).



368 The final number for 2014 was 912, according to the 2014 Annual Report. In 2017, there were new 917 cases and, at the end of the year, 1508 pending cases (source: and, at the end of the year, 1508 pending cases (source: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/ra\\_pan\\_2018.0421\\_en.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/ra_pan_2018.0421_en.pdf)).

369 V. Skouris letter to the Italian Presidency of the Council, of 13.10.2017 (Interinstitutional File: 2011/0901B (COD), 17.10.2014).

370 Symptomatic are the figures of preliminary references, regarding a relevant sample of EU member States:

MS/Year	Accession Y	Y-2016	Population/m.
Germany	1958	2300	82,1
Italy	1958	1388	60,6
Netherlands	1958	975	16,9
France	1958	954	66,7
Belgium	1958	820	11,3
UK	1973	612	65,3
Austria	1995	490	8,6
Spain	1986	437	46,4
Denmark	1973	184	5,7
Portugal	1986	153	10,3
Hungary	2004	136	9,8
Sweden	1995	126	9,8
Poland	2004	108	37,9
Finland	1995	102	5,4
Ireland	1973	91	4,7

371 From 2005 on it existed also the Civil Service Tribunal.

372 *Official Journal of the European Communities*, C 224, 31 August 1992: «1. A Court of First Instance shall be attached to the Court of Justice with jurisdiction to hear and determine at first instance, subject to a right of appeal to the Court of Justice on points of law only and in accordance with the conditions laid down by the Statute, certain classes of action or proceeding defined in accordance with the conditions laid down in paragraph 2. *The Court of First Instance shall not be competent to hear and determine questions referred for a preliminary ruling under Article 177*» (emphasis added).

373 Regulation (EC) 1/2003.

374 Recall that the WWPR refused a wide transference of preliminary references to the CFI and side that «the special character of preliminary rulings would also rule out - for reasons of time and given

the non-adversarial nature of the procedure any appeal to the Court of Justice from the CFI's rulings. For another, it must be recognised that a large- scale transfer of preliminary questions to the CFI would simply shift the problem and might seriously disrupt the operation of that court». note that the 2004 EU Constitution and the Lisbon Treaty foresaw and foresee two situations of the issues being reappreciated: by a GC *ex officio* initiative (doubting their own judgment) and by an *ex officio* ECJ initiative (article 256 (3) TFEU).

375 – «The future of the European judiciary within the enlarged European Union», *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, cit., pp. 346 e 348.

376 The fourth being the savior as in the romance: the *Foto-Frost* doctrine (C-314/85).

377 Report, pages 21-22. A screening process, such as the US model in relation to the Supreme Court; or specialised national courts with competence in EU law areas; or an enlarged GC jurisdiction.

378 Decide on what are “constitutional” or “quasi-constitutional” matters in nature. The other reason was the lack of distinction at Treaty level between legislative and executive acts. This situation was clearly overcome by the Lisbon Treaty. Or reserving the ECJ to urgent cases.

379 Basically Regulation (EU) 2015/1422

380 As we know, the Second report should focus “*in particular (...) on the efficiencies of the General Court, the necessity and effectiveness of the increase to 56 judges [now, 54], the use and effectiveness of resources and the further establishment of specialised chambers and/or other structural changes*”.

381 And this situation was considered in the 2004 Constitution and in the Lisbon Treaty.

382 Except for section I and article 64.

383 As the Second Report highlights, the reform was not totally accomplished as of 30 September 2020, three judges were not yet nominated and, on that date, there were 50 judges at the General Court (*cit.*, page 6).

384 Created by Council Decision 2004/752/EC, Euratom; see Regulation (EU, Euratom) 2016/1192 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 on the transfer to the General Court of jurisdiction at first instance in disputes between the European Union and its servants (OJ, L 200, of 26.7.2016, pp. 137-139) and the dissolution of the EU Civil Service Tribunal. See also articles 50A and 62C of the EU ECJ Protocol.

385 Not only. See also the amendment to the Statute affirming the exclusive jurisdiction of the Court of Justice in relation to cases where there is a dispute between a member State and the Commission on the failure to comply with an infringement conviction by the ECJ («(c) in actions referred to in Article 263 of the [TFEU] which are brought by a Member State against an act of the Commission relating to a failure to comply with a judgment delivered by the Court under the second subparagraph of Article 260(2), or the second subparagraph of Article 260(3), of the Treaty on the Functioning of the European Union»).

<sup>386</sup> Although quite limited under the recent jurisprudence of decision 422/2020.

<sup>387</sup> Lisbon Decision, § 343: «*The foundation and the limit of the applicability of European Union law in the Federal Republic of Germany is the order to apply the law contained in the Act Approving the Treaty of Lisbon, which can only be given within the limits of the current constitutional order (see BVerfGE 73, 339 <374 et="" seq="">). In this respect, it is insignificant whether the primacy of application, already recognised for Community law by Federal Constitutional Court (see BVerfGE 31, 145 <174>), is provided for in the treaties themselves or in Declaration n. 17 annexed to the Final Act of the Treaty of Lisbon. For in Germany, the primacy of Union law only applies by virtue of the order to apply the law issued by the Act approving the treaties. As regards public authority exercised in Germany, the primacy of application only reaches as far as the Federal Republic of Germany approved this conflict of law rule and was permitted to do so (see Nettesheim, *Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa*, EuR 2004, p. 511 <545-546>; Sauer, *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen*, 2008, pp. 162 et seq.; Streinz, *Europarecht*, 8th ed. 2008, §§ 224 et seq.). At the same time, this establishes that the aspect of the primacy of application of Community law, and in future of Union law, cannot serve to obtain a compelling argument in favour of a waiver of sovereign statehood or of constitutional identity upon the entry into force of the Treaty of Lisbon».*

<sup>388</sup> Decision of the Constitutional Court in case 303/2006, de 23November, on the principle of irretroactiviy of criminal law (R. Mastroianni, «*Ordre Juridique national et règles communautaires et de l'Union Européenne. La position de la Cour constitutionnelle italienne* », *RAE- LEA*, 2007/2008, 4, pp. 677-695, p. 689, with significant bibliographie; or Joël Rideau, «*La Cour constitutionnelle italienne et les rapports entre l'ordre juridique italien et le droit de l'Union européenne. Autonomie ou intégration*, *RAE- LEA*, 2007/2008, 4, pp. 697). Decision in line with case 183/1973, of December 18, 1973.

<sup>389</sup> Member States intervened supporting Germany and the *BvfG* with the analogy with article 264 TFEU but the ECJ dismissed the argument declaring, in two paragraphs, that «In that regard, it is true that, under the second paragraph of Article 231 EC, now the second paragraph of Article 264 TFEU, which is also applicable, by analogy, in the context of a reference for a preliminary ruling on validity under Article 234 EC, now Article 267 TFEU, the Court of Justice has a discretion to indicate, in each particular case, which effects of a Union measure which it annuls or declares invalid must be regarded as definitive (see, in particular, Case C-333/07 *Régie Networks* [2008] ECR I-10807, paragraph 121 and case-law cited)» (§ 64) and, rather straightforwardly, that «however, even assuming that considerations similar to those underlying that case-law, developed as regards acts of the Union, were capable of leading, by analogy and by way of exception, to a provisional suspension of the ousting effect which a directly-applicable rule of Union law has on national law that is contrary thereto, **such a suspension, the conditions of which could be determined solely by the Court of Justice**, must be excluded from the outset in this case, having regard to the lack of overriding considerations of legal certainty capable of justifying the suspension» (§ 67).

<sup>390</sup> *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Hart, 2012.

<sup>391</sup> It is paradigmatic also the ECJ opinion(s) on the accession to the ECHR, namely 2/94 and 2/13 (the latter of the Plenary, at December 18, 2014 - EU:C:2014:2454). This opinion has given rise to

dozens of doctrinal comments– for a preliminary list, see <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:62013CV0002&qid=1532086868618>).

<sup>392</sup> *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge, 2010.

<sup>393</sup> *Les fondamentaux de l'architecture constitutionnelle de l'Union Européenne : essai écletique d'analyse critique*, Bruylant, 2010.

<sup>394</sup> The lack of reasoning attracts what otherwise would marginal interpretation of the EU law basic case law and legislation – Antonio Vauchez, «Judge-made law– Aux origines du “modèle” politique communautaire (retour sur *Van Gend & en Loos* et *Costa c. ENEL*)», in *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union Européenne*, Olivier Costa/Paul Magnette, eds.), IEE, 2007, pp.139-165.

# **A DEFESA EUROPEIA E OS ESTADOS UNIDOS: UM PERCURSO COMPLEXO**

MARIA CARRILHO  
Professora Universitária

1. Apesar das esperanças justificadas pelas vacinas anti-Covid19, na viragem do ano de 2020 para 2021 continuamos perante significativas incertezas e incógnitas quanto ao que já se vem designando como “o mundo pós pandemia”. Assim, nas publicações de carácter prospetivo em vários domínios do conhecimento, as análises e hipóteses de pesquisa, a escolha de variáveis a ter em conta, assim como os pontos de vista inspirados pelo senso comum, são numerosos e muitas vezes discordantes. No presente artigo concentramo-nos apenas numa esfera que, de qualquer forma, continua incontornável: as relações entre União Europeia e Estados Unidos, designadamente no que diz respeito às políticas de segurança e defesa, sendo que esta esfera assume particular importância no processo da integração europeia.

A atribulada transição para a nova administração norte-americana de alguma forma refletiu os desafios a que estão expostas as democracias atuais, desde logo no plano social, que é a base concreta da sua própria existência política. Por seu lado, as autoridades europeias, como sempre tem acontecido por ocasião das eleições para a Casa Branca, seguem com atenção e expectativa os sinais que poderão caracterizar a política externa do presidente eleito. No caso atual, sabemos que Joe Biden, deu provas da

sua capacidade de diálogo durante a campanha eleitoral e, como senador, de uma atitude respeitadora em relação à União Europeia, como veremos mais adiante. Existe também uma legítima perspectiva de desanuviamento de certas tensões, derivada da declarada vontade do novo presidente, no sentido de retomar compromissos assumidos pelos Estados Unidos.

Quanto às questões que envolvem a segurança e defesa devem, no entanto, ser consideradas com circunspeção e tratadas de forma específica-tendo em conta momentos que consideramos significativos para o enquadramento das expectativas europeias.

2. Recorde-se que os Estados Unidos se envolveram na Primeira Grande Guerra, ao lado dos Aliados, desempenhando um papel significativo na vitória contra as potências do Eixo; e que na Segunda Guerra Mundial, atacados em Pearl Harbor, não só foram decisivos para a derrota da Alemanha e do Japão como também assumiram uma atitude de protagonismo no pós guerra, designadamente com o Plano Marshall que constituiu uma peça central na recuperação das economias europeias. Por seu lado, os países europeus souberam tirar partido de tal ajuda no sentido da sua reconstrução e, retomando ideais europeus dos Anos Vinte e Trinta, ambicionavam estabelecer um ordenamento capaz de evitar guerras fratricidas, que passou inicialmente pela criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e pelo projeto da Comunidade Europeia de Defesa (CED). É certo que o tratado da CED foi assinado pelos seis estados-membros da CECA mas, no percurso entre a aprovação pelos governos nacionais e a ratificação pelos diferentes parlamentos, veio a deparar-se ainda com as desconfianças intraeuropeias resultantes das duas Guerras. Perante o eventual envolvimento da Alemanha numa defesa militar conjunta – os *combat teams* nacionais e, portanto, também alemães, propostos pelos norte-americanos, a França, com um novo governo ligado a correntes nacionalistas, acabou por recuar. O voto contrário da Assembleia Nacional francesa, em 1954, pôs fim à tentativa da criação de uma organização de defesa inserida num projeto comum europeu. Jean Monnet,

ao analisar o insucesso, escreve, nas suas Memórias que os promotores da CED subavaliaram o peso dos setores nacionalistas, mas que talvez tinha sido melhor assim, pois que “se lhe mediu a força no seu paroxismo”<sup>395</sup>

Perante o fracasso da CED, com as sequentes controvérsias e a reflexão sobre os factos, os sectores europeístas vão orientar o caminho da “construção” europeia noutra direção, mais lenta, mas mais segura- a da economia. Um passo significativo foi a aprovação, por parte dos membros da CECA, da união aduaneira (Messina 1955), que lançou as bases para a formação de um mercado comum. Assim, o passo fundamental ocorreu em 1957, com a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE)- mas também da Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM), atinente aos aspetos relativos à energia atómica, que estavam na ordem do dia no plano estratégico militar, mas neste caso, declaradamente, com fins pacíficos.

Quanto à defesa da Europa, a NATO afirmava o seu papel, em plena Guerra Fria, sob a liderança dos Estados Unidos. De Gaulle, que pretendia colocar a França em posição proeminente no seio da Aliança, perante a oposição norte-americana a esta ideia tomou as suas distâncias e enveredou pela defesa de uma capacidade nuclear europeia, com um comando conjunto franco-britânico, sob o chapéu da NATO. Os americanos, por seu lado, opuseram-se liminarmente a esta perspetiva, dando como adquirido o princípio de que a responsabilidade pelos assuntos nucleares no seio da Aliança lhes pertencia e as decisões últimas deviam partir de uma capital, Washington, “e não de duas ou três”. A França acaba por ficar isolada, entre os seus pares europeus, mas recolhe créditos entre setores da opinião pública europeia, politicamente variados, que captaram a dura reação norte-americana como humilhante.

A chegada de John F. Kennedy à presidência dos Estados Unidos marca o termo da estratégia de dissuasão que ficou conhecida entre o público pelas iniciais MAD (Mutual Assured Destruction) que implicava um equilíbrio da capacidade destruição mutua entre as suas superpotências, de forma que nenhuma ousava dar um primeiro passo. A nova estratégia promovida a

partir de 1961 pelo presidente norte-americano baseava-se no conceito de resposta flexível *Flexible Deterrence Options*– que compreendia o recurso a uma série de respostas não militares, para além de um ajustamento das outras, militares, de forma adequada às circunstâncias. Poderá hoje parecer paradoxal, mas esta orientação foi vista com apreensão por sectores europeus, na medida em que, por ser mais aceitável, poderia afinal tornar possível, em território europeu, o uso de armas nucleares táticas, ou seja, circunscritas.

Ao longo dos anos Sessenta a CEE afirmava-se e com ela o avanço do ideal europeu, incentivado por um forte crescimento médio anual, na ordem dos 5,4%.

Os Estados Unidos, entretanto, tinham-se enredado na guerra do Vietnam mas não deixaram de acompanhar atentamente o que se passava entre os aliados europeus, e veem com desconfiança uma iniciativa europeia, lançada nos inícios dos anos Setenta, intitulada Cooperação Política Europeia (CPE), que deveria fomentar a interação e cooperação dos países membros da CEE na esfera política. A atitude norte-americana de desconfiança, incentivou a autocontenção europeia, o que acabou por cercear o percurso deste instrumento, que não conseguiu exercer influência digna de nota nas grandes crises dos anos seguintes. No entanto, mais tarde revelou a sua utilidade em vista das discussões que precederam a preparação e elaboração do Ato Único Europeu que entrará em vigor em julho de 1987. Na realidade, a cooperação política foi então impulsionada (título III), conferindo-lhe maior clareza e representatividade. Pela primeira vez se sublinha que os membros das comunidades europeias “se esforçam por formular e aplicar em comum uma política externa europeia” e que, neste domínio, pretendem “aumentar a sua capacidade de ação conjunta” e de “realização de ações comuns”. Embora a questão da defesa não fosse explicitada, ela estava subjacente, quando as partes contratantes se declaram “resolvidas a preservar as condições tecnológicas e industriais necessárias à sua segurança”. Isto significava, na prática, abordar um tema delicado nas



relações transatlânticas, ou seja, o das indústrias de defesa, o que voltou a suscitar algumas interrogações em Washington.

3. Ultrapassada a crise dos mísseis (SS20, soviéticos, e Pershing II, norte-americanos) de um lado e de outro da “cortina de ferro”, o período que desde a década de Oitenta, vai até à Guerra do Golfo Pérsico - em resposta à invasão iraquiana no Kuwait e que se salda, em 1991, por uma esmagadora e rápida vitória da coligação liderada pelos Estados Unidos é marcado pela evidência da primazia americana a toda a largura da cena internacional.

Saliente-se também que a União Soviética, com Gorbachov, iniciara uma política de abertura do regime, mas que não obteve sucesso no plano económico interno. Numa sucessão de acontecimentos, culminando num período de turbulência e de desagregação do bloco soviético, que passa pela queda do muro de Berlim em 1989, é historicamente assinalado, em 25 de dezembro de 1991, o fim da URSS.

Entretanto, a Europa preparava a integração institucional da União Económica e Monetária e a estruturação das suas três grandes áreas em “pilares”, com vista a um novo tratado, elaborado ao longo de 1991 e entrado em vigor em fevereiro seguinte. Se é verdade que o tratado de Maastricht fica aquém do que era esperado por parte de significativos sectores europeus, principalmente na área da Comissão, também há que assinalar que introduz um projeto intitulado Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que vai dar lugar a continuada atenção não só na Europa mas também por parte dos Estados Unidos.

Sublinhe-se que por ocasião das discussões prévias se revelaram várias indecisões e pontos de vista discordantes. Jacques Delors refere a sua “deceção quanto às disposições relativas á política exterior e de segurança comuns” e relata o ocorrido numa reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros, no Luxemburgo em abril de 1991. Perante a perspectiva de uma “integração política da Europa e de uma efetiva identidade e defesa, incluindo a criação de uma força militar comum”, defendida também por

Hans-Dietrich Genscher (que tomava a precaução de garantir a coesão aliada no quadro NATO) os vários representantes governativos revelavam hesitações e posições diferenciadas. Delors diz que lhe pareceu “pairar sobre a reunião(...) uma inquietude implícita quanto às possíveis reações americanas”<sup>396</sup>. Assim, perante as dificuldades encontradas, foi decidida uma tentativa menos ambiciosa, através de um retorno à aposta na União da Europa Ocidental (UEO).

Na realidade, com uma União Europeia limitada nas suas capacidades e coesão, os Estados Unidos tornavam-se numa “potência global sem parceiro”, conforme escrevia Z.Brzezinski<sup>397</sup>.

4. O termo da Guerra Fria é acompanhado por uma onda de otimismo quanto ao futuro, principalmente devido ao afastamento do risco de um conflito nuclear total e à constatação do avanço das democracias, que se afiguravam incontornáveis, como um modelo de “o fim da História”<sup>398</sup>— surgem mesmo as teorias quanto à possibilidade de futura existência de *warless societies*. Mas em breve, no perímetro geográfico da própria Europa, tensões que se vinham avolumando entre os diferentes nacionalismos acabam por se manifestar com episódios de violência, na zona da ex-Jugoslávia.

Sublinhe-se que no início do conflito, acreditando que a formação de uma capacidade europeia na área da segurança e defesa se encontrava em fase crescente, as autoridades europeias consideravam que tinha chegado o momento de o comprovar. A Jugoslavia fazia parte da Europa e devia caber aos europeus e não aos americanos resolver o problema.

A situação, porém, agravou-se rapidamente e os esforços diplomáticos europeus e internacionais não conseguiam fazer frente aos acontecimentos no terreno. As razões deste insucesso ainda hoje dão lugar a controvérsia. Cabe-nos, apenas, assinalar que o Conselho de Segurança das Nações Unidas constituiu uma força internacional destinada principalmente à proteção dos civis (UNPROFOR, ou seja, United Nations Protection Force). E que as limitações de uma força desta natureza, perante a escalada da

guerra, levam à constatação da necessidade do recurso a uma resposta militar efetiva e em larga escala. A NATO será encarregada das operações (IFOR, Implementation Force; mais tarde, SFOR, Stabilization Force) e, nesse quadro, a liderança norte americana mostrava-se incontornável.

No entanto, se os acordos de Dayton marcam uma meta fundamental, também é certo que deixam várias “pontas soltas”<sup>399</sup>, o que se evidencia em breve, com nova catástrofe, a ocorrer no Kosovo. O curso dramático destes acontecimentos leva ao intensificar das pressões de Washington sobre os aliados europeus no sentido de uma intervenção armada. As conversações necessárias não ocorreram, porém, em conjunto institucional com os parceiros europeus (ou seja, Estados Unidos-União Europeia), mas foram dirigidas de forma bilateral, particularmente em relação à Alemanha, que chegara ao seu turno na presidência europeia. Não havia concordância no seio dos diferentes parlamentos e a prática da modalidade bilateral, preferida pelos norte-americanos, acabava por acentuar a diferenciação – e não a coesão europeia.

As guerras dos Balcãs terão consequências significativas e avaliações não coincidentes, segundo cada uma partes – NATO, Europa, Estados Unidos, Nações Unidas... Certo é que a União Europeia reconheceu as suas próprias limitações na área da resposta às crises e da defesa conjunta, de tal modo que passou a ser frequentemente usada a expressão “lições dos Balcãs”, das quais decorria o propósito de avançar no campo da política comum de segurança e defesa.

5. Os anos da viragem do século XX para o século XXI caracterizam-se por um novo impulso europeu no sentido da sua construção : “A Europa afirma-se” é o título de um livro de Helmut Schmidt, que dá testemunho dos propósitos e esperanças europeias no início do novo milénio<sup>400</sup> .

Com efeito, a União Europeia atravessava um período auspicioso, marcado também pelo simbolismo da adoção de uma moeda própria, a ser lançada em 1 de janeiro de 1999. E havia razões para justificar a pretensão de um avanço efetivo no plano da defesa enquanto necessidade para

assegurar a sua própria integridade, vistas as duras lições a tirar das guerras nos Balcãs. A dinâmica europeia ia no sentido de uma maior autonomia e adequação de meios, de forma a desempenhar as suas responsabilidades, desde logo no seu próprio perímetro, que em breve deveria ser alargado a novos países membros. Este objetivo apresentava-se como oportuno, na medida em que a NATO atravessava uma crise, não resolvida pela primeira revisão do seu conceito estratégico, em resposta ao fim da Guerra Fria<sup>401</sup>. Novos conflitos, fora do habitual cenário de enfrentamento Leste Oeste, para os quais a Aliança não estava preparada também lançavam novos dados no jogo, desde os de caráter operacional até aos do enquadramento e relacionamento multilateral envolvendo as Nações Unidas.

A aceleração do processo tendente a concretizar uma política exterior e de defesa europeia foi possibilitado em grande parte por uma nova e favorável orientação britânica. A cimeira franco-britânica de Saint-Malo (3-4 de dezembro de 1998) constitui o marco para desenvolvimentos nesse sentido ocorridos nos anos seguintes. Desse encontro, protagonizado pelo presidente francês, Jacques Chirac e pelo primeiro ministro britânico, Tony Blair, sai um documento oficial intitulado “Declaração sobre a Defesa Europeia”, que causou imediata e forte repercussão mediática e política. O significado desta iniciativa assume tanto maior repercussão na medida em que envolve a França e o Reino Unido, considerados os países europeus com maior peso estratégico, não só a nível de doutrina, mas também, convém não esquecer, dotados de armamento nuclear e sendo dois dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O documento começava por afirmar : “A União Europeia deve poder estar em medida de desempenhar todo o seu papel na cena internacional” e, de seguida, preconizava que para tal deveria ser dotada de “uma capacidade autónoma de ação, apoiada em forças militares credíveis, com os meios necessários à sua utilização”; declarava ainda que a UE deveria poder “decidir uma ação militar considerada necessária (...) onde a NATO não esteja envolvida”; assumia ainda que a Europa “necessita reforçar Forças

Armadas que possam reagir rapidamente perante os novos riscos e que sejam apoiadas por forte e competitiva tecnologia e indústria de defesa”.

A reação de Washington não se fez esperar, clara e drástica, através de um artigo publicado três dias depois no *Financial Times*, da autoria de Madeleine Albright, e que logo ficou conhecido não tanto pelo seu título<sup>402</sup> quanto pelo seu conteúdo, resumido como “3D’s US Statement”. Com efeito a secretária de Estado norte-americana afirmava que era necessário manter “os princípios básicos que tão bem têm servido a parceria Atlântica”. E esclarecia que a Europa devia evitar o que designava de 3D’s: *duplication, decoupling, discrimination*. De forma resumida, digamos que os Estados Unidos avisavam a União Europeia que não deviam ser criadas estruturas e forças militares para além das forças nacionais já presentes na NATO, o que teria implicações financeiras e orçamentais, podendo levar a um “desnecessário” *decoupling*.

A mensagem de Madeleine Albright provocou efeito entre os parceiros europeus, moderando objetivos mais ambiciosos, mas sem causar interrupção no efetivo trabalho no sentido de uma concertação intraeuropeia. As orientações saídas do documento de Saint-Malo são retomadas e discutidas sucessivamente - desde logo no Conselho Europeu de Viena (11-12 de Dezembro, 1998) e reuniões seguintes.

Durante a presidência da Alemanha regista-se intensa actividade relacionada com o tema da defesa europeia. Tenha-se em conta que em Abril de 1999 foi aprovado, na cimeira do Conselho do Atlântico Norte, o novo “Conceito Estratégico da Aliança”, que sublinha que o desenvolvimento da Identidade de Segurança e Defesa Europeia se realiza no seio da NATO “que permanece como o fórum essencial (...) para concordar políticas conducentes ao empenhamento dos seus membros no campo da segurança e defesa (...)”. No entanto, uma “sensibilidade” multilateral é expressa no texto do novo tratado, ao fazer referência ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, enquanto base legal para efeito de operações de gestão de crises e de manutenção da paz, facto que é considerado seja pelo presidente Jacques Chirac, como pelo chanceler

alemão Gerhard Schroeder, como um êxito resultante da atividade diplomática francesa e alemã.

O Conselho Europeu de Colónia (junho 1999) emite uma “Declaração sobre Política Europeia de Segurança e Defesa”, que pode considerar-se um elemento de relevo na direção do objetivo da construção de uma política comum de segurança e defesa. Note-se que, os signatários consideram que o Conselho (Europeu) deveria ser “capaz de tomar decisões em toda a extensão da prevenção de conflitos e da gestão de crises” e que nesse sentido a UE deveria dispor de “capacidade de ação autónoma”, apoiada em forças militares credíveis e com a necessária prontidão “de forma a responder a crises internacionais sem prejuízo das ações NATO”. E no Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Europeia de Segurança e Defesa” inclui-se um ponto intitulado “Implementação”, que define as bases institucionais indispensáveis para avanços concretos.

A Europa encontrava-se, de facto, num período de vontade política da sua integração e afirmação, o que passava pelo fator da segurança e defesa. Um ministro francês dizia que “A quimera está a transformar-se em realidade”.

Por ocasião do Conselho de Helsínquia (dezembro de 1999), assiste-se a um invulgar clima de convergência: ninguém queria repetir a experiência dos Balcãs facto de que os líderes europeístas tiraram algum partido, mas também é certo que os outros também conseguiram afirmar os interesses transatlânticos nos textos aprovados. Por um lado, o Conselho afirmava que a formação de uma força europeia capaz de gerir “operações militares em resposta a crises onde a NATO não esteja envolvida” não implicava a “criação de uma força armada europeia”; por outro lado, registam-se progressos concretos e com calendário definido. Previa-se que, até 2003, os estados da UE deveriam encontrar-se em condições de projetar, em 60 dias com a possibilidade de sustentação de pelo menos um ano, forças de um montante de 50.000 a 60.000 elementos, ou seja cerca de 15 brigadas, a enquadrar por novas estruturas: o Comité de Política e de Segurança, com sede em Bruxelas, destinado a “lidar com todos os aspetos da PESC,

incluindo a PESDC (Política Europeia de Segurança e Defesa Comum) ” e a exercer o controlo político na gestão militar de crises; o Comité Militar, formado pelos chefes de estado-maior, ao qual caberia a gestão militar de crises . No entanto, o âmbito das ações limitava-se às chamadas “missões Petersberg”.

No início do novo milénio, o projeto de uma defesa europeia parecia bem encaminhado e delineava-se o perfil de uma Força de Reação Rápida. Mas em enquanto predominava a avaliação de que se estava perante “um sucesso para a Europa”, sectores conservadores designadamente no Reino Unido discordavam, e Margareth Thatcher, então na oposição, considerava o apoio do governo britânico à força militar europeia como uma “monumental loucura “, que “ameaçava dividir e destruir a NATO”<sup>403</sup>. Em Washington manifestavam-se preocupações e mesmo oposições em relação ao projeto europeu, que encontraram eco entre sectores europeus atlantistas ao longo da discussão e preparação do Tratado de Nice, cuja aprovação final passou por acesa e demorada discussão.

A este ponto, interessa chamar a atenção para o seguinte: o tema dos projetos de defesa da UE era discutido em Washington, no Congresso. Na Camara dos Representantes predominava uma atitude crítica e de desconfiança enquanto que no Senado existia um entendimento mais próximo das preocupações europeias. Cite-se, pelo seu interesse atual, uma Resolução, cuja proposta inicial apresentava conteúdo considerado por alguns senadores algo ríspido em relação à Europa, mas que acabou por ser alterada e aprovada com a assinaturas de relevantes figuras de diferentes campos políticos, como Joe Biden, Joseph Lieberman ou Jesse Helms<sup>404</sup>. De certo modo a atitude destes senadores confluía com o ponto de vista de Samuel Huntington, quando este escrevia que os Estados Unidos poderiam estar tornar-se numa “ Superpotência solitária”<sup>405</sup>

6. Os ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono, na manhã de 11 de setembro de 2001, com aviões de passageiros utilizados como mísseis, constituem um acontecimento de enorme impacto mundial e

de repercussões históricas. Os Estados Unidos, que pela primeira vez são atacados no seu próprio território nacional<sup>406</sup>, veem-se a si mesmos como “a nation transformed”. Perante a tragédia, a União Europeia reitera o apoio ao parceiro norte-americano, enquanto que as condenações e mensagens de solidariedade chegam a Washington praticamente de todo o mundo.

As prioridades na esfera da segurança e defesa alteram-se claramente: a luta contra o terrorismo assume caráter de urgência. No discurso mais significativo da sua presidência, George W. Bush enfatizou que nessa luta “cada nação, em cada região (do mundo) tem agora uma decisão a tomar: ou vocês estão connosco ou estão contra nós”<sup>407</sup>.

A ONU reconhece de imediato o direito dos Estados Unidos à “autodefesa coletiva”, de acordo com a Carta das Nações Unidas e uma larga coligação é lançada e reunida (“coalition of the willing”), sendo rapidamente preparada a Operação *Enduring Freedom*, que iria intervir no Afeganistão.

O Reino Unido e a França contribuem de forma significativa, correspondendo ao apelo bilateral de Washington, e a própria NATO encara o recurso ao Artigo V do seu Tratado constitutivo. Chegou a ser considerada a hipótese de os países da União Europeia membros da Aliança Atlântica pudessem, nessa dupla qualidade, participar em conjunto, o que teria um certo significado. Não houve consenso no seio da UE e, por seu lado, os norte americanos não estavam interessados numa “ala europeia” no seio da NATO, cuja atuação, aliás, deveria passar por procedimentos específicos em cada país membro, o que significaria demorar a ação militar.

A passagem do ano 2001 para 2002 é caracterizada por uma onda de otimismo, perante os rápidos resultados positivos das operações militares no Afeganistão que levam à remoção dos talibãs do poder em Cabul. Esperava-se, designadamente entre as autoridades europeias, que os Estados Unidos se iriam empenhar na transição para um poder civil, que só poderia singrar mediante um forte apoio na área social, onde as carências tinham sido ao longo dos anos aproveitadas pelos chefes religiosos para organizar a sua atividade “assistencial”. Também, entre os altos funcionários do estado



norte-americano – como é caso de Richard Clarke<sup>408</sup>, chefe dos serviços de contraterrorismo- essa deveria constituir uma das principais preocupações, principalmente no Afeganistão, mas também no Paquistão. Entretanto, porém, em Washington o grupo dos neoconservadores ganha mais influência e vai elaborando uma viragem de estratégia, já perceptível por ocasião do discurso em que George W. Bush, depois de enumerar os resultados obtidos pela atuação norte-americana, lança o objetivo de “impedir que regimes que promovem o terror possam ameaçar a América”. E aponta o Iraque, o Irão, a Coreia do Norte e seus aliados, usando a designação que ficou famosa, de “eixo do mal”. Sublinhe-se que, já no final da guerra do Golfo, certas figuras da área neoconservadora teriam preferido que George H.W.Bush (pai) tivesse determinado a progressão das operações até tomar Bagdad e tirar Saddam Hussein do poder, com a finalidade de controlar o Iraque.

Ao longo de 2002 ocorre, na realidade, um processo de construção de um *casus belli* para invadir o Iraque, baseado em informações de pouca fiabilidade, trazidas por fontes suspeitas, mas que iam nesse sentido. A existência de armas de destruição massiva (ADM) era apontada pelo governo norte-americano como certa, apesar das inspeções em curso, por parte dos peritos da ONU nada detetaram e os serviços de informações de alguns aliados europeus também não terem qualquer evidência de tais ADM.

No início de 2003 tornava-se cada vez mais claro o propósito de Washington quanto a uma intervenção militar no Iraque. Por outro lado, na esfera das instituições europeias crescia a apreensão perante a tendência norte-americana para atitudes unilaterais, embora permanecesse alguma esperança de fazer aceitar aos americanos um processo pacífico de desarmamento do Iraque, através das medidas de inspeção e sucessiva destruição de armamento, no âmbito das Nações Unidas. Mas a prioridade do combate dos Estados Unidos tinha mudado- do terrorismo, para o Iraque.

As diferenças de pontos de vista entre o governo dos Estados Unidos e a grande parte da União Europeia evidenciavam-se, enquanto através do

mundo se realizam numerosas manifestações em favor da paz. A animosidade mútua instalava-se e nos meios de comunicação norte americanos assistia-se uma mudança de tom nos comentários em relação à Europa e não só: certos sectores chegavam à acusação de “antissemitismo”, o que chocava os europeus e principalmente os alemães; mesmo na imprensa norte-americana mais conceituada liam-se acusações, contra a maioria do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, sobretudo, contra a França. O Reino Unido era poupado, na medida em que Tony Blair procurava ficar ao lado de George Bush, acabando por apoiá-lo.

Com efeito, a guerra do Iraque, mesmo antes de começar, já revelava efeitos colaterais: não só entre norte-americanos e europeus como também a nível intraeuropeu, envolvendo já um número significativo de países candidatos a membros da União Europeia. Estes enveredavam pela orientação de Washington, mostrando-se críticos em relação às posições da U.E., designadamente as protagonizadas pela França e pela Alemanha. Confortado por tais apoios, assim como pela colaboração de alguns membros da U.E., entre os quais sobressaía o Reino Unido, Donald Rumsfeld classificava os países desfavoráveis à solução militar como velha Europa, em contraposição a uma nova Europa. As designações “old Europe” e “new Europe” foram amplamente glosadas pelos media norte-americanos, contribuindo para conferir uma certa identidade de grupo aos que se consideravam “nova Europa”.

As fraturas ficavam cada vez mais expostas quando em fevereiro de 2003 os Estados Unidos apresentaram publicamente imagens do que consideravam ser estruturas de desenvolvimento de armamento ADM, que constituiriam “ameaça iminente”, mas que não convenceram os adversários da intervenção. Entre estes destacavam-se a Alemanha, França e Bélgica, que se tornavam o alvo preferido dos adeptos de uma atuação militar decisiva no Iraque. Por exemplo, o *Sun*, jornal de maior tiragem no Reino Unido, classificava estes países como “o bando dos três”, culpados de traição à aliança ocidental. Nos Estados Unidos crescia a onda de desprezo contra o “trio”, começando a atingir seriamente importações de produtos

desses países, incluindo no sector automóvel e maquinaria pesada alemã, para além da frequência de hotéis e restaurantes de conotação francesa, chegando a aspetos ridículos— as batatas fitas (french fries) foram rebatizadas liberty fries, home fries, etc., para poderem continuar a ser vendidas ao público apreciador.

Entretanto, a construção (build up) da força militar já estava em curso no Koweit e, em 20 de março as tropas norte-americanas invadem o deserto iraquiano, avançando para Bagdade, que é bombardeada na noite seguinte, numa “operação aérea maciça como nunca se vira”<sup>409</sup>. Enquanto forças americanas e britânicas preparavam-se para tomar Basra, unidades anfíbias desembarcavam na zona, para guardas poços de petróleo, oleodutos e gasodutos. A opção da guerra impusera-se e o desacordo entre os principais parceiros transatlânticos nunca fora tão grave.

Inicialmente, derrubado Saddam Hussein, os resultados pareciam indicar uma fácil vitória, de tal modo que George W. Bush, dia 1 de maio se fez fotografar com soldados e uma faixa onde se lia “Mission Accomplished”. Mas em breve começaram a surgir dificuldades, não só no terreno de combate e ocupação mas também junto das populações, onde crescia a influência de líderes religiosos de opostos credos muçulmanos. Por outro lado cada vez havia maiores dúvidas sobre a existência de armas de destruição maciça, das quais não se encontravam sinais, enquanto as baixas entre a coligação começavam a causar preocupação. Em 2004, antes das eleições para a presidência, os Estados Unidos transferem formalmente a soberania do Iraque para novas autoridades, iraquianas. Contudo, poucas semanas depois de Bush ser reeleito para o segundo mandato, ocorre a que é considerada a mais sangrenta batalha de toda a guerra, contando-se oficialmente 107 mortos e 613 feridos entre as forças da coligação. A guerra prosseguia, com todas as suas consequências.

As ADM nunca serão encontradas. Nos Estados Unidos desvanecem as posições extremas contra os governos europeus contrários à guerra e afirmam-se os setores que não tinham manifestado o seu apoio à opção de Bush, cujo insucesso, arrastou os Republicanos. Assim, o candidato

Democrata às eleições de 2008, Barack Obama- que se pronunciara contra a guerra- é eleito presidente dos Estados Unidos.

O novo presidente irá proceder ao processo de *disengagement* e retirada das tropas norte-americanas do Iraque, o que é cumprido em finais de 2011, meses depois da sua administração ter conseguido um feito notável- a descoberta do esconderijo de Osama bin Laden e a morte do mesmo. Pode dizer-se que a chegada de Barack Obama à Casa Branca suscitou, no lado europeu, expectativas significativamente positivas. Esta realidade traduz-se de forma evidente nas perceções das opiniões públicas europeias, conforme indicam os dados de inquéritos e sondagens realizados antes e depois da eleição. De uma maioria europeia *desfavorável* a George Bush passa-se a uma expressiva maioria *favorável* a Barack Obama<sup>410</sup>.

No entanto, no plano da segurança e defesa, com o deslizar das orientações estratégicas dos Estados Unidos em direção à Asia-Pacífico, para além de um clima sem tensões e amigável, eventualmente propício a desenvolvimentos futuros, não se verificam avanços substanciais. Recorde-se que o contexto, marcado pela grande crise económica que atingiu ao longo de anos a economia e a sociedade, de um lado e do outro do Atlântico, também aconselhava parcimónia nos gastos com a defesa.

7. É a perspetiva da saída do Reino Unido da União Europeia, na sequência do referendo de 23 de junho de 2016, que apressa a movimentação de Bruxelas no sentido de dar corpo a iniciativas já em curso. Referimo-nos à Estratégia Global da União Europeia, designadamente para a política externa e de segurança europeia.

Entretanto, em novembro de 2016, para a presidência dos Estados Unidos é eleito Donald Trump, cuja personalidade se revelou controversa, cedo gerando uma maioria de opiniões *desfavoráveis* entre o público europeu.

O livro branco sobre o “Futuro da Europa” é apresentado pela Comissão Europeia em março de 2017 e é seguido, em junho, pelo “Documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia”, tendo como horizonte o ano de

2025, e com a finalidade de lançar vasto debate público. Na mesma altura, a Comissão torna oficial o lançamento do Fundo Europeu de Defesa (F.E.D.), que abre horizontes para um avanço há muito aguardado. Ainda em 2017, o Conselho decide o estabelecimento, numa base de participação voluntária de cada membro, da modalidade de Cooperação estruturada permanente (PESCO) no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa.

Chame-se a atenção para o documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia. Embora seja sublinhada a importância da relação transatlântica, assume-se que “a responsabilidade de reforçar a segurança da Europa incumbe, em primeiro lugar, aos europeus. Nessa perspectiva são apresentados três cenários possíveis para um percurso europeu até 2025, numa gradação que se desenvolve de um primeiro, mais conservador, que não vai muito além da situação existente, passando por um intermédio, até um terceiro, mais ambicioso. Neste último, admite-se a possibilidade de formação de forças militares europeias integradas, em condições de preparação e disponibilidade para mobilização rápida, se necessário, compreendendo tarefas do anterior mecanismo de reação rápida (MRR), que não deve ser confundido com a ambicionada FRR que ficou também pelo caminho. No entanto, esta “força europeia de proteção civil capaz de intervir rapidamente em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem” previa a “criação de mecanismos fixos entre os Estados membros”, o que “permitiria a rápida movimentação de equipamento militar em toda a Europa”.

A hipótese deste último cenário, conjugada com o início da aprovação de projetos, assim como alguma dotação orçamental, destinada a apoiar financeiramente ou cofinanciar na área de investigação e desenvolvimento de programas com incidência na área das indústrias de defesa, provocou acesas invectivas por parte de Donald Trump, no limite do ofensivo para as autoridades europeias. A exigência de aumento de contributos europeus para a NATO, mas na perspectiva da compra de armamento norte-americano, tornava-se quase inquietante embora muitos a considerassem parte da “política declaratória” do então presidente. De qualquer modo, sublinhe-se,

o fator defesa e indústrias de defesa voltou a causar episódios de controvérsia /perturbar o relacionamento entre a União Europeia e os Estados Unidos.

Convém referir que no documento de reflexão europeu acima citado, o terceiro cenário já apontava para um aspeto que se revela incontornável, hoje e no futuro – o reforço de “programas multinacionais e colaborativos”, em que se incluem capacidades de defesa e segurança envolvendo a sociedade civil, com vista a apoiar e potenciar a investigação e desenvolvimento de forma a enfrentar “riscos químicos, *biológicos*”<sup>411</sup> e outros.

Entretanto, nos Estados Unidos regista-se um acontecimento de grande significado: a eleição de Joe Biden para a presidência, derrotando Donald Trump, que falhou a reeleição. Desde cedo, o candidato Biden lançou o slogan de campanha “The Power of America’s Exemple”, enquanto Trump insistia, reformulando o que apresentara precedentemente, “Make America Great Again”.

No plano da política internacional, a evidente diferença entre os dois no plano da atitude, estilo de liderança e de comunicação faz prever que serão evitados atritos inúteis ou supérfluos. No plano substantivo, o novo presidente já escolheu, para dirigir a política externa norte-americana, três personalidades com extensa e reconhecida experiência no campo diplomático. É de esperar uma modalidade de tipo multilateral no relacionamento com as grandes organizações internacionais, O.N.U. e especialmente a Organização Mundial da Saúde, assim como no que diz respeito ao Acordo de Paris .

Quanto à Europa, para além da tradicional *special relation* com o Reino Unido, espera-se uma “normalização” do relacionamento. Convém, no entanto, considerar a esfera da segurança e da defesa europeia com atenção. Como é sabido, não existe sobreposição entre países membros da União Europeia e países membros da NATO. Estes últimos, enquanto parceiros transatlânticos, deverão ser chamados a aumentar o respetivo contributo para a Aliança Atlântica- embora de forma mais cordata e eventualmente

adaptada às novas realidades impostas pela pandemia, designadamente no plano da economia. Pelo que diz respeito, mais especificamente, a uma política comum europeia de segurança e defesa, é cedo para lançar previsões, até na medida em que a crise já causou o desvio de verbas do Fundo Europeu de Defesa para apoiar a luta contra a pandemia.

Lisboa, 3 de janeiro, 2021

-

<sup>395</sup> Jean Monnet, *Mémoires*, Paris:Fayard, 1976, p.466.

<sup>396</sup> J.Delors, op.cit., p.354.

<sup>397</sup> “Peerless global power”, designação usada por Zbigniew Brzezinski na sua obra *Out of Control: Global Turmoil in the Eve of the Twenty-First Century*. New York: McMillan, 1993, p.85.

<sup>398</sup> Francis Fukuyama, *O Fim da História e o Último Homem*, trad.portuguesa, Lisboa: Gradiva, 1992.

<sup>399</sup> Veja-se MC op.cit., ...

<sup>400</sup> Usamos a edição francesa: *L’Europe s’affirme: Perspectives pour le XXIe siècle*. Paris:Editions de Fallois,2001, com prefácio de Valéry Giscard d’Estaing. A publicação original, em língua alemã, data de 2000.

<sup>401</sup> Adotado por ocasião da Cimeira de Roma, novembro de 1991.

<sup>402</sup> Madeleine Albright, “The Right Balance Will Secure NATO’s Future”, *Financial Times*, December 7, 1998.

<sup>403</sup> *Le Monde*, 24 de novembro, 2000.

<sup>404</sup> Veja-se Maria Carrilho, *Parceiros Desiguais: A Defesa nas Relações Europa-Estados Unidos* (no Prelo), pp168-169.

<sup>405</sup> Samuel P. Huntington, “ The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, março-abril 1999.

<sup>406</sup> *The 9/11 Commission Report (Final Report)* July 22,2004.

<sup>407</sup> Em sessão conjunta no Congresso, 20 de setembro,2001.

<sup>408</sup> Richard A. Clarke, *Against All Enemies: Inside America’s War on Terror* (designadamente o Capítulo11, “Right War, Wrong War”), Londres: Free Press, 2004.

409 Segundo Donald Rumsfeld, citado pelo *International Herald Tribune*, na edição de 22-23 de março de 2003.

410

411 Sublinhado nosso.