

A Integração Regional e o Sistema Comercial Multilateral Face à Globalização: Convergência ou Rivalidade?

Luis Pedro Cunha

O tema que procurarei desenvolver nesta palestra é o de saber se, perante a globalização, que poderemos identifi-

-
- 1 Em linhas muito gerais, o conceito da globalização traduz as crescentes interdependências das economias, sentidas no plano mundial. A globalização é visível em três dimensões, ou seja, nas esferas produtiva e comercial, financeira (de internacionalização e integração global dos mercados financeiros) e dos investimentos directos externos. É predominantemente conduzida por forças microeconómicas (entram aqui as estratégias das empresas, os comportamentos dos consumidores, de inovadores e investidores e ainda — com grande relevância — a influência das novas tecnologias, em particular as da informação e telecomunicações), mas foi sendo promovida e reforçada por políticas orientadas para o mercado desenvolvidas desde os anos 80.

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

Como consequências temos: alterações no padrão das vantagens comparativas; intensificação da concorrência internacional (entre

car com a crescente integração da economia mundial¹, o regionalismo e o sistema comercial multilateral cumprem funções similares ou divergentes. Ou então, procurando apreciar esta matéria partindo de um outro prisma, poderemos colocar a questão da seguinte forma. Se partirmos do pressuposto de que a vocação do sistema comercial multilateral é a de regular o processo da globalização — com particular destaque para os seus aspectos comerciais² —, teremos então que nos interrogar sobre a capacidade do regionalismo se afirmar como elemento de perturbação do multilateralismo, porque será factor de desagregação da economia mundial³ e porque reduzirá o sistema comercial multilateral a uma instância de regulação das relações comerciais entre alguns, poucos, espaços de integração regional⁴.

empresas e entre Estados, pensando-se neste caso na disputa pelo capital e pelo conhecimento técnico); percepção de uma crescente interdependência entre economias; redução de autonomia, em cada Estado, na condução da política económica (em particular macroeconómica, v.g. cambial e financeira).

Sobre a globalização veja-se, de entre os autores referidos na bibliografia, BHALLA e BHALLA (1997), LIMA (1998), MIRZA (1998), SANDER (1996) e SIEBERT (2000).

- 2 No sentido de que o sistema comercial multilateral tem aspirações globais, de sujeição da economia global a um processo de “unificação”, BHALLA e BHALLA, 1997: 17. Os autores questionam-se mesmo se os espaços de integração regional ameaçam (*simultaneamente*) esse sistema e a globalização. Se admitirmos que o conceito “globalização” serve para descrever o estado actual das relações económicas *multilaterais*, o que parece aceitável, sublinhamos a convergência que naturalmente existe entre globalização e sistema comercial multilateral, já que este procura regular grande parte das relações económicas que são a essência daquele.
- 3 Os críticos do novo regionalismo (v.g. BHAGWATI, 1993: 30-31) sublinham os riscos da fragmentação do comércio internacional (fragmentação tripolar: Europa, América do Norte e Ásia-Pacífico) e o facto dessa fragmentação minar a globalização. Sublinham-se também os efeitos de desvio de comércio, necessariamente gerados pela criação de espaços de integração regional.
- 4 Apontando, implicitamente, esta possibilidade, HOROWITZ, 1993: 31-32. A autora (*ibidem*) traz no entanto à colação uma posição de Hufbauer, que lembrou que o GATT [actualmente a OMC] não se

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

No plano do cumprimento de princípios fundamentais, acolheremos o princípio da não discriminação e associaremos a esse princípio outros — o princípio da redução generalizada e progressiva dos impostos alfandegários, o princípio da proibição das restrições quantitativas e o princípio da reciprocidade —, que mais não fazem do que procurar tornar máximos os efeitos liberalizadores da não discriminação, ou da redução da discriminação, nas relações comerciais internacionais⁵. Como se sabe, o princípio da não discriminação contém duas cláusulas: a cláusula da “nação-mais-favorecida”

reduz a um instrumento de liberalização multilateral das trocas internacionais. Cumpre outras funções, de entre as quais destacamos, pela sua importância, as seguintes: exame das políticas comerciais dos Estados; exame dos acordos de integração regional; mecanismo de consultas e resolução de litígios. Processos de liberalização comercial regional afectam necessariamente a primeira das funções afectadas ao sistema comercial multilateral, mas não necessariamente as seguintes; antes pelo contrário, a tese da complementaridade entre o regionalismo e o multilateralismo há de radicar, em parte, na afirmação dessas outras funções. Com uma posição convergente — sublinhando a importância de um mecanismo multilateral de resolução de litígios, tanto para países não integrados como para países de diferentes espaços de integração regional ou até do mesmo espaço — PORTO, 2001: 506-507.

- 5 O conjunto dos primeiros três princípios tem aplicação privilegiada no domínio do comércio de mercadorias; estes, no seu todo, produzem efeitos depressivos na estrutura e composição da protecção comercial dos Estados ou espaços de integração regional. Não discriminar significa garantir igualdade de tratamento, em termos similares àqueles expostos no corpo do texto. Proibir a aplicação de contingentes quantitativos (fundamentalmente nas importações) implica reservar o exclusivo da função de protecção comercial para

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

No plano dos resultados que se pretende obter pelas vias institucional e legal, *supra* referidas, e que se hão-de reflectir no *padrão* das relações comerciais internacionais, subscrevemos a tese de WINTERS (1996: 2-5). O autor defende que a aproximação do comportamento de cada país ao multilate-

a mera tributação alfandegária, à partida com efeitos menos severos do que os das restrições quantitativas. A redução generalizada e progressiva dos impostos alfandegários obriga a ciclos periódicos de negociações comerciais multilaterais e estes sugerem a exigência de reciprocidade (um princípio “instrumental” da OMC). A exigência de reciprocidade cumpre, em particular, a função de facilitar concessões comerciais que, por serem multilaterais, isto é, por estarem sujeitas à aplicação da cláusula da “nação-mais-favorecida”, colocam com particular acuidade o problema do “passageiro clandestino” (do *free ride*). No corpo do texto identifica-se multilateralismo com a abordagem “multilateral” do GATT e da OMC às relações económicas internacionais, que assenta nos princípios que referimos e que tem actualmente expressão em outros acordos multilaterais, celebrados, em particular, no termo do *Uruguay Round*.

ralismo (que não define) depende de duas variáveis: a) do grau de ausência de discriminação (eventualmente expresso pela proporção de parceiros comerciais que obtêm o mesmo tratamento) e; b) da medida em que o sistema comercial desse país permite a aproximação ao livre comércio. Estabelece-se aqui uma relação muito útil entre multilateralismo, não discriminação e a finalidade principal do multilateralismo e da não discriminação: o (tendencial) livre-cambismo. *A contrario sensu*, identificam-se também as principais ameaças ao multilateralismo, independentemente da origem dessas mesmas ameaças; exactamente a de se minar a cooperação multilateral, a de se violar o princípio da não discriminação e a de se regredir no que respeita às condições em que se desenvolvem as trocas internacionais.

Quanto ao conceito de “regionalismo”, ele expressa o número crescente de espaços de integração regional existentes no globo, ocorrido nos últimos anos, e o aprofundamento e alargamento dos já existentes⁶. Não prescindiremos de um elemento clássico destes espaços, que é o de os mesmos envolverem discriminação, face a países terceiros, embora se deva sublinhar que essa *margem de discriminação* varia substancialmente de acordo com a forma de integração regional instituída (desde a zona de comércio preferencial à união económica e monetária, passando pela zona de comércio livre, pela união aduaneira, pelo mercado interno e pelo mercado comum) e/ou em função do tipo de integração pretendido⁷. No plano teórico, poderemos também, sem dificuldades, distinguir regionalismo — enquanto tentativa para promover a integração económica regional por tratado entre as partes interessadas — de regionalização, um processo dirigido pelo mercado que se traduz numa integração entre economias ao nível da produção e numa concentração do comércio

6 Nesta definição de regionalismo, seguimos o esquematismo de SANDER (1996:17).

7 Existe ainda a possibilidade de haver integração *à la carte*, na expressão de Ramos SILVA (1996: 46, nota 8).

externo de cada um desses países nos seus vizinhos próximos. Evidentemente, a constituição formal de espaços de integração regional pode seguir-se a um processo de regionalização ou antes pretender liderá-lo⁸.

8 BHALLA e BHALLA (1997: 21) avançam uma distinção entre *market integration* e *policy-led* ou *institutional integration*, referindo que a mesma foi acolhida por vários autores e instituições, que se pode reconduzir ao confronto entre regionalização e regionalismo. A integração pelo mercado assenta nas forças do mercado e não em mecanismos institucionais ou políticas públicas. Tal já não acontece no caso da integração institucional, que pode mesmo não dispensar órgãos supranacionais e harmonização de políticas (de forma similar ao que acontece com preferências alfandegárias, desses quadros institucionais e harmonização de políticas resulta discriminação e vantagens para os membros do espaço de integração regional, em detrimento de países terceiros, algo que voltamos a sublinhar na nota 40. No primeiro caso não existe discriminação).

Há depois uma hipótese intermédia, também referida por BHALLA e BHALLA (p. 22). Um processo de integração pode ser conduzido (e explicado) tanto pelas forças do mercado como por uma acção governamental (restrita) adequada. Note-se que a actuação das forças do mercado não impede que os governos possam assumir um papel relevante na promoção da integração regional, ainda que discretamente: criando um ambiente económico favorável, ajudando a superar eventuais resistências à especialização internacional, fornecendo “bens públicos” como infraestruturas e telecomunicações. Nestas circunstâncias, deve no entanto afastar-se a possibilidade da criação de órgãos supranacionais para regular e monitorizar a expansão das trocas comerciais e dos fluxos de investimento directo externo, admitindo-se assim que mais dificilmente se estará a violar o princípio da não discriminação.

LIMA (1998: 66), em matéria de confronto entre regionalização e regionalismo segue um caminho distinto, mas convergente, na sua essência, com aquele referido precedentemente. Apoiando-se também em diversos autores, a autora começa por considerar que o conceito de regionalização corresponde ao movimento na direcção de um processo de integração económica entre vários países, podendo ser um fenómeno (primordialmente) *de facto* (caso asiático) ou *de direito* (casos europeu e norte-americano, em particular). No último caso, a regionalização *de direito* pode designar-se regionalismo, assume forçosamente uma qualquer forma institucional e exige desde logo um acordo entre os estados envolvidos. Para o primeiro caso (regionalização *natural*) conta a actuação de agen-

Logo no título desta intervenção colocam-se duas possibilidades; as de a integração regional e o multilateralismo se poderem integrar, face à globalização, num de dois tipos de relação; de complementaridade ou de divergência. Existirão por conseguinte linhas comuns e traços de distinção entre o quadro multilateral de regulação do comércio internacional e a emergência de espaços de integração regional. Em linhas muito gerais, em ambos os casos temos liberalização comercial e empenhamento em processos de integração económica internacional. Em ambos os casos os países envolvidos aceitam intervir nos seus sistemas de protecção face ao exterior, ora no seio da OMC e no quadro de exigências multilaterais, ora no âmbito de um acordo de incidência regional e com um número limitado de parceiros^{9,10}.

tes microeconómicos, visível no comércio, no investimento, eventualmente em fluxos migratórios. Pode verificar-se sem acordo, *mas não pode desenvolver-se sem acordo*. Dá-se a este propósito o exemplo da região Ásia-Pacífico.

9 Neste sentido, por exemplo, YOUNG (1993: 132). Tendo em consideração as teorias do comércio internacional que conferem fundamento a estratégias de liberalização comercial, deveríamos admitir uma terceira possibilidade; o desenvolvimento de estratégias de liberalização comercial unilateral. Por várias razões, assim não acontece (ver por exemplo SANDER, 1996: 21-22), revelando-se os processos de liberalização regional e multilateral as vias utilizadas privilegiadamente.

10 Pode assim, como fazem BLACKHURST e HENDERSON (1993: 419), afirmar-se o seguinte: se a liberalização comercial regional resultar em benefícios óbvios em matéria de custos das transacções, extensão de mercados e maior concorrência, tornar-se-á fácil defender que a liberalização comercial multilateral, pela mesma lógica, resultará em benefícios similares.

Também Ramos SILVA (1996: 45) colhe dois argumentos, respectivamente de Olson e Ohmae, que reforçam a tese da complementaridade: (1) a integração regional é estímulo ao crescimento, já que a remoção de barreiras internas e a harmonização de regras (entre outras medidas) cria condições para tal; (2) a intensificação da concorrência internacional, que impele as empresas a actuarem no mercado mundial (o melhor apetrechadas possível), faz com que as mesmas necessitem de assentar a sua estratégia numa base interna mais vasta e reforçada.

Se em comum à integração regional e à liberalização comercial multilateral temos o facto de ambos os processos envolverem desmobilização pautal e, eventualmente, não pautal (*lato sensu*), face à produção de países terceiros e/ou e face a produtores externos, são vários os tópicos que permitem marcar as distâncias entre as duas vias de integração económica internacional, a saber; a) domínios dos acordos (de integração regional ou multilaterais); b) barreiras comerciais abrangidas por esses acordos e tipo de integração promovido; c) cumprimento ou violação do princípio da não discriminação¹¹.

No que respeita aos domínios de transacções económicas ou com reflexos nessas transacções, há que lembrar que na OMC ainda se privilegia o comércio de produtos industriais, abordando-se o comércio de serviços de forma lacunosa e parcelar, embora com aperfeiçoamentos constantes desde o termo do *Uruguay Round*. O próprio comércio de produtos agrícolas só no *Uruguay Round* foi objecto de um acordo específico, que, aliás, não mais logrou do que uma diminuição do proteccionismo vigente neste âmbito, traduzido, em alguns casos, na aplicação *cumulativa* de três tipos de medidas: medidas de apoio interno à produção, medidas de defesa comercial face ao exterior e subsídios às exportações. Para confrontar este espectro de matérias com aquele que pode integrar um acordo de integração regional, bastará percorrer o índice da Parte III do Tratado de Roma, onde se referem as políticas da Comunidade Europeia (livre circulação de mer-

Procurando reforçar a tese da complementaridade, podemos, no limite, apreciar a relação multilateralismo-regionalismo nos termos contrários aos habituais e então afirmar que *também* com a globalização se procura criar um único mercado alargado; exactamente o que já se passa com a constituição de espaços de integração regional...

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

cadórias, agricultura, livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, transportes, regras comuns relativas à concorrência e à fiscalidade, política económica e monetária, política comercial comum, política social, coesão económica e social, ambiente, etc.)¹² e saber que, ainda nessa Parte III (arts. 94º e seguintes), se estipula a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum — o que significa, como veremos, lidar com a técnica da chamada “integração profunda” em áreas como aquelas referidas precedentemente¹³.

Depois, mesmo no seu domínio de eleição — o comércio de mercadorias, a que respeitam treze dos quinze acordos *multilaterais* negociados no *Uruguay Round*¹⁴ —, que supostamente estaria perfeitamente controlado pelos princípios e regras da livre troca, o GATT (*Acordo Geral sobre Impostos Alfandegários e Comércio*) e outros acordos não oferecem, na verdade, nem um acesso livre aos mercados dos países

-
- 12 Estamos a referir aquele que é, actualmente, o acordo de integração regional mais ambicioso. Poderíamos ainda destacar o Espaço Económico Europeu, a Área de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), o Acordo de Aproximação Económica Austrália-Nova Zelândia (ANZCERTA ou CER) e — na América Latina — o MERCOSUL.
- 13 Pode, para mais, recorrer-se ao art. 308º do Tratado de Roma com a mesma intenção, em particular se a via pretendida de aproximação de legislações se basear na adopção de regulamentos. Neste caso será no entanto necessário preencher um conjunto importante de pressupostos procedimentais e substanciais; cfr. GORJÃO-HENRIQUES (2001: 215 ss).
- 14 Acordos estes que compõem o anexo 1A do *Acordo que institui a OMC*, respeitante exactamente aos *acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias*. Temos depois, nos anexos 1B e 1C, dois outros acordos multilaterais, o *acordo geral sobre o comércio de serviços* e o *acordo sobre os aspectos dos direitos da propriedade intelectual relacionados com o comércio*. Pode consultar-se estes acordos no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, nº 336 da série L, de 23.12.94.

membros da OMC por parte de produtores externos nem sequer, nos termos em que um acesso limitado se possa verificar, segurança e estabilidade nesse acesso. As razões serão várias: desde a previsão de um número muito razoável de derrogações aos princípios fundamentais do GATT¹⁵ até à possibilidade desses Estados ou espaços de integração regional aplicarem impostos antidumping ou compensadores particularmente gravosos — e a vários títulos —, passando por práticas de comércio administrado (acordos de autolimitação das exportações ou compromissos similares), que só em parte têm sido combatidas no seio da OMC. Em suma, a “garantia” OMC em matéria de acessos a mercados deixa muito a desejar.

Ora, pelo seu lado, os acordos de integração regional oferecem facilidades adicionais de penetração em mercados externos (preferências alfandegárias), por vezes genuíno livre comércio (livre circulação intra-regional de mercadorias) e ainda, embora em casos mais raros, outras condições de previsibilidade e certeza, em matéria de desenvolvimento das trocas comerciais intra-regionais (as partes no acordo podem por exemplo eximir-se da utilização de instrumentos de política comercial retaliatórios nas suas trocas comerciais, v.g. tributação antidumping, ou aceitar reduzir a arbitrariedade da sua aplicação, ou ainda, por exemplo, fixar regras de origem menos restritivas)¹⁶.

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

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

Temos agora que considerar o tipo de integração económica que classicamente é desenvolvido pelo sistema comercial multilateral e distingui-lo daquele que vai caracterizando os mais ambiciosos acordos de integração regional actualmente em vigor. A este propósito, seguiremos um critério que parte da distinção entre três caminhos possíveis, baseados, por ordem de importância crescente, na cláusula da nação-mais-favorecida, na cláusula do tratamento nacional e na chamada “harmonização” ou “aproximação” das legislações. Aproveitaremos o ensejo para ir dando conta de alguma evolução que se tem dado, neste domínio, no seio do multilateralismo, deixando para depois o confronto com as actuais possibilidades da integração regional.

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

Duas circunstâncias tendem a inverter o peso relativo das duas cláusulas e traduzem um aprofundamento da integração económica internacional. Em primeiro lugar — e ainda no domínio do comércio de bens materiais — o decréscimo geral da tributação alfandegária ordinária (isto é, daquela prevista nas pautas aduaneiras, esquecendo técnicas de *reforço* de protecção), torna mais relevante a garantia do tratamento nacional. O decréscimo de capacidade dos impostos alfandegários para regularem a pressão da produção externa sobre a produção interna torna mais sensíveis eventuais efeitos de protecção ou promoção dessa produção interna, produzidos a jusante do momento da importação (ou seja, a jusante da aplicação das medidas pautais — logo de incidência fronteiriça — condicionantes do acesso ao mercado) por

legislação ou regulamentações internas (estas leis e regulamentações poderão caber num de dois tipos; de regulação *directa* ou *indirecta*, esta última efectuada mediante a produção de efeitos nos preços dos produtos, através de impostos, taxas ou subsídios internos. Para este caso, pense-se, por exemplo, num subsídio que, ao estimular, mesmo que indirectamente, a produção interna, faz decrescer a quota desse mercado que antes cabia à produção externa).

A este propósito, convém lembrar dois acordos celebrados no *Uruguay Round*; o acordo sobre obstáculos técnicos ao comércio e o acordo sobre medidas sanitárias e fitosanitárias. Em ambos os casos estamos perante matérias tradicionalmente objecto de regulamentações internas dos Estados e em ambos os acordos se procura que, por força da cláusula do tratamento nacional, a regulamentação produzida por cada um dos Estados para o seu território incida também sobre os bens importados¹⁷.

Outro caso pode relacionar-se com a introdução de matérias qualitativamente inovadoras em agendas de negociações comerciais. Tradicionalmente, o sistema comercial multilateral dedica-se ao comércio de produtos e às condições de entrada de produtos de um país no mercado de outro. Temos agora negociações comerciais que incidem cada vez mais sobre as condições com que se defrontam não os produtos mas antes os produtores em mercados externos. O que se procurará agora, com a aplicação da cláusula do tratamento nacional, é obter, *em cada Estado ou espaço de integração regional*, igualdade de tratamento entre as condições com que contam os produtores desse Estado ou espaço de integração regional e produtores terceiros; em linhas muito gerais, o que se pretende é, *em cada Estado ou espaço de integração regional*, igualdade nas condições de afectação dos factores de

17 Cfr. o nº 3 do art. 2º do acordo sobre a aplicação de medidas sanitárias e fitosanitárias (consagra o princípio da não discriminação) e o nº 2.1 do art. 2º do acordo sobre os obstáculos técnicos ao comércio.

produção trabalho, capital e capacidade tecnológica à produção, independentemente da origem do produtor. Isto significa a garantia de igualdade de tratamento¹⁸, em matéria das inumeráveis leis e outras regulamentações aplicáveis aos vários sectores da actividade produtiva.

Temos então o sistema comercial multilateral já não a intervir apenas nos clássicos mercados de produtos mas também em mercados de serviços e de factores de produção, já não a cuidar somente de trocas internacionais de mercadorias mas também de fluxos transfronteiriços de trabalho e capital. A título exemplificativo, referiremos a este propósito três domínios, objecto no *Uruguay Round* de três acordos multilaterais: comércio de serviços; aspectos da protecção da propriedade intelectual e aspectos do investimento externo relacionados com o comércio internacional. Note-se que o comércio internacional de serviços pode envolver a mobilidade internacional do factor de produção trabalho (uma das modalidades de comércio de serviços abrangidas pelo GATS (*Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços*) corresponde à prestação de serviços efectuada através da presença de pessoas singulares de um membro da OMC no território de qualquer outro membro da mesma organização¹⁹) e mesmo do capital; nestes outros casos, a transacção internacional de serviços obriga o prestador a adquirir uma qualquer forma de presença comercial no país destinatário desses serviços²⁰ — o que estabelece uma ligação com as matérias do investimento. Matérias relacionadas com o investimento externo incidem sobre questões de deslocação de capital de um Estado ou espaço de integração regional para outro e as condições da sua aplicação em mercados terceiros (pense-se na obrigatoriedade de proceder a aquisições ou utilizações de produtos de origem local ou na previsão de constrangimentos à importa-

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

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

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

ção de bens, permitida a um dado investidor externo apenas, por hipótese, numa determinada proporção das suas exportações de produção doméstica). A defesa da propriedade intelectual interessa na medida em que assim se protegem investimentos em capital humano e em capacidade tecnológica realizados, em regra, em países desenvolvidos, procurando evitar-se a sua livre apropriação por parte de países terceiros (v.g. programas informáticos, desenhos e modelos industriais, configurações de circuitos integrados, etc.)²¹.

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

Recordemos agora que estas duas cláusulas compõem o princípio da não discriminação. Por conseguinte, porque combatem práticas discriminativas, serão muito úteis para

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

abrir mercados internos à produção e a produtores externos. Não terão, no entanto, capacidade ilimitada para impulsionar a integração económica internacional. Antes corresponderão a uma via de “integração fraca” ou “superficial” (*shallow integration*), obtida “pela negativa”, que assenta na proibição de formas possíveis de discriminação mas que deixa aos Estados, em larga medida, a liberdade de adoptarem as medidas que bem entendam, desde que o façam no respeito por certas regras assumidas multilateralmente (a da não discriminação será, justamente, a primeira delas). A esta forma de integração contrapõe-se uma outra, habitualmente designada “integração profunda” (*deep integration*), que, supondo o abandono mútuo de práticas discriminativas, vai mais longe, entrando na “harmonização” de políticas que, mais ou menos directamente, têm impacto no comércio internacional. Para que essas políticas — ou as medidas adoptadas no seu seio (v.g. normas do direito da concorrência, ou normas sociais ou ambientais) — produzam efeitos no comércio internacional, basta que as mesmas se repercutam, directa ou indirectamente, nos preços ou nos custos de produção dos bens transaccionáveis internacionalmente. São esses efeitos, de distorção das trocas internacionais, que podem ser combatidas através de processos de harmonização de legislações, de convergência entre legislações nacionais (ou regionais) — ou, no mínimo, através de processos de reconhecimento mútuo da equivalência entre disposições nacionais ou regionais com reflexos nas transacções internacionais²².

22 A distinção entre *shallow integration* e *deep integration* é também aproveitada por SANDER (1996: 29), com contornos distintos daqueles que encontramos no corpo do texto: para o autor, o comércio transfronteiriço (*cross-border trade*) representa *shallow integration*, que se opõe a uma *deep integration* ao nível da produção (internacionalização dos processos produtivos), em larga medida função do investimento directo externo.

Diz-se depois (p. 31) que com a globalização da produção o comércio pode tornar-se crescentemente intra-firma, em particular no sector industrial. A este propósito, gostaríamos apesar de tudo de

Duas últimas notas, em relação a este ponto: se aceitarmos que a cláusula do tratamento nacional substitui a cláusula da nação-mais-favorecida enquanto cláusula fundamental de regulação das condições de um acesso efectivo (ou concorrencial) a mercados terceiros, quando tratamos de produtores e não de produtos, teremos que admitir que, na sequência da garantia do tratamento nacional, far-se-ão sentir pressões crescentes no sentido de uma harmonização internacional das leis e regulamentações internas²³. Se, como dissemos, a cláusula do tratamento nacional garante, num dado Estado ou espaço de integração regional, igualdade nas condições de afectação dos factores de produção à produção, independentemente da origem do produtor, pretender-se-á, em momento posterior ao da garantia do tratamento nacional, a “aproximação das legislações”, que conduz a um relativo nivelamento das condições de utilização dos recursos produ-

lembrar que o comércio intra-industrial — envolvendo produtos intermediários — pode até tornar os efeitos concorrenciais da globalização — ou de uma intensificação dos fluxos de comércio externo — menos agressivos; esse terá sido o caso no âmbito das trocas comunitárias com os países da Europa Central e Oriental, no período subsequente à liberalização do comércio com esses países. Cfr. CUNHA (1997:196, nota 330) e a bibliografia aí indicada.

- 23 Procurar-se-á então diminuir as diferenças existentes entre países, para impedir que disposições legais ou regulamentares, pela sua variabilidade e exigência (eventualmente excessiva), acabem por se reflectir ilegitimamente no comércio internacional. Aliás, nos acordos do *Uruguay Round* sobre obstáculos técnicos ao comércio e sobre medidas sanitárias e fitosanitárias, que mencionámos a propósito da cláusula do tratamento nacional, é evidente a intenção de articular essa garantia com esforços de “harmonização” de legislações e/ou regulamentações. Tanto num caso como no outro procura-se a anuência a normas, directrizes e/ou recomendações internacionais (definidos por ou em organizações internacionais); cfr. o n.º 2.6 do art. 2.º do acordo sobre obstáculos técnicos ao comércio e o art. 3.º do acordo sobre medidas sanitárias e fitosanitárias. No acordo sobre os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio impõe-se mesmo alguma harmonização, por exemplo no que respeita a períodos mínimos de protecção à propriedade intelectual.

tivos, *entre* vários Estados e/ou espaços de integração regional. Estes processos de convergência de legislações e regulamentações envolvem exigência adicional, face ao tipo de integração que nos habituámos a associar ao sistema comercial multilateral. No seio do multilateralismo, o combate às barreiras comerciais fez-se tradicionalmente procurando *eliminar* disposições legais ou regulamentares discriminativas. Parte-se agora para a adopção de normas comuns ou pelo menos com características comuns com incidência nas relações comerciais e económicas internacionais, isto é, entra-se nos domínios da “integração profunda”.

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

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

desenvolvem esforços de adequação da sua legislação à legislação comunitária, em domínios similares²⁴.

Falta abordar o terceiro tópico de distinção, o que nos obriga a regressar ao princípio da não discriminação, desta vez não para medir níveis ou aprofundamentos de integração económica internacional, mas antes para apreciar os efeitos perturbadores do regionalismo na economia mundial. Os espaços de integração regional podem violar o princípio da não discriminação em pelo menos dois planos. No plano da sua constituição — e estamos a pensar nos efeitos estáticos da integração regional — e no plano do desenvolvimento de uma política comercial comum — entrando agora em aspectos dinâmicos do regionalismo²⁵. A formação de um espaço de integração regional conduz, entre os Estados envolvidos, ao estabelecimento de zonas de comércio preferencial ou até de comércio livre, com óbvia exclusão do “resto do mundo”. Se estivermos perante uma união aduaneira, o desenvolvimento de uma política comercial comum que resulte numa estrutura de relações preferenciais diferenciadas com Estados terceiros, provoca acréscimos de discriminação (positiva) entre vários grupos de países terceiros. Em ambos os casos há que

24 Também no âmbito do CER se instituíram regras comuns de concorrência.

25 No quadro de uma análise convergente — e talvez mais restritivo — KOL (1996: 18), quando afirma: “The threat to the multilateral trade system from regionalism would only arise if economic liberalization within the region would be complemented with increasing protectionism against the other trading blocs.” (esquecem-se, aparentemente, os efeitos estáticos da integração regional). Na p. 34, no entanto, é mais cuidadoso, afirmando que a avaliação da tendência para a regionalização e a formação de blocos não pode bastar-se com a análise de fluxos comerciais. Não podemos esquecer, reconhece então o autor (*ibidem*), que existe violação do princípio da não discriminação e das regras do GATT que partem desse princípio. No entanto, mais uma vez KOL vem sublinhar apenas os seguintes aspectos dinâmicos da integração regional: a) políticas face a países e espaços de integração regional terceiros; b) em geral, políticas que interferem na abertura do bloco ou da região consideradas.

temer a produção de efeitos de desvio de comércio e de desvio de investimento, o que traduz recuos na eficiência produtiva obtida à escala internacional.

Neste particular, a capacidade de um espaço de integração regional desenvolver uma política comercial dirigida a países terceiros e baseada na garantia de condições diferenciadas de penetração no seu mercado interno, pode ser motivo de preocupação, nomeadamente se a dimensão desse mercado interno (regional) facilitar a constituição de uma rede de relações ou acordos preferenciais (eles próprios, em maior ou menor medida, indutores de integração “regional”). Estamos-nos a referir à questão dos “hub-and-spoke agreements”, acordos bilaterais ou plurilaterais que ligam, cada um deles, o (mesmo) espaço de integração regional (o centro) a um ou vários Estados terceiros (a periferia), em condições específicas, e que incidem sobre vários domínios das relações económicas internacionais (no caso comunitário, o espectro dos acordos preferenciais cobre um leque de matérias que vai, conforme os casos, do simples estabelecimento de laços comerciais preferenciais para produtos industriais até, para países associados, à aproximação de legislações ou adopção de normas comuns atinentes à constituição de um mercado interno único — e alargado — na Europa)²⁶.

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

Em síntese, o desenvolvimento de “redes” de acordos preferenciais (bilaterais ou plurilaterais) apresenta dois problemas gerais: a) implica práticas preferenciais ou discriminatórias, o que não é novidade, face ao que caracteriza a essência da integração regional; b) implica discriminação diferenciada (condições diferentes para países diferentes), o que faz crescer a gravidade da discriminação. Para mais, apresentam outros problemas, expressão da inconveniência da sua disseminação e sobreposição: dificuldades de gestão dos diversos acordos (v.g divergências entre estádios de reduções alfandegárias programadas em distintos acordos); inconsistências entre os vários mecanismos de consultas e resolução de litígios em vigor; conflitos entre regras de origem. De tudo isto resultam maiores dificuldades em garantir, através do comércio internacional, ganhos equitativos para os diversos países intervenientes²⁷.

No início, afirmámos que as atribuições da OMC permitem concluir que esta organização internacional tem vocação para regular os aspectos comerciais da globalização. Pretendemos agora discutir a ideia comum de que o sistema co-

“periferia” proporciona ao país do “centro” do sistema). Neste sentido ver, por exemplo, WTO (1995: 52). Com uma posição convergente YOUNG (1993: 136), quando receia o desenvolvimento de uma *trade-diverting external policy* por parte da Comunidade Europeia.

27 O que se disse no corpo do texto permite facilmente avaliar a insuficiência e mesmo os perigos de uma das possibilidades que SIEBERT levanta, no que respeita à introdução de mecanismos de “multilateralização” de espaços de integração regional no sistema comercial multilateral: a instituição de “zonas de preferências” (2000: 160-161). Aliás, também este autor manifesta o receio de que o aproveitamento dessa possibilidade conduza ao desenvolvimento de sistemas do tipo “hub-and-spoke”. Outra das propostas de SIEBERT assenta na aplicação condicional do tratamento da “nação-mais-favorecida” a países terceiros, por parte de Estados membros de um espaço de integração regional, e dela trataremos mais tarde.

mercantil multilateral é um simples instrumento da globalização. Afastamos assim duas possibilidades: a) a de que o sistema comercial multilateral não mais pretende — ou mais não pode pretender — do que facilitar (irreflectidamente) a globalização, e; b) a de que entre globalização e sistema comercial multilateral só podem estabelecer-se laços de reforço mútuo, sendo até um o “sinónimo” do outro²⁸. Antes pelo contrário, entendemos que ao sistema comercial multilateral cabe facilitar mas também regular ou disciplinar os aspectos comerciais da globalização e também que a globalização pode, ao invés de consolidar esse sistema, ameaçá-lo²⁹.

28 A este propósito, veja-se LIMA (1998: 66). Quanto à globalização, a autora refere que o conceito pode ter dois significados: se relacionarmos este conceito com o sistema comercial internacional, ele será sinónimo de multilateralismo; noutra sentida (o mais usual), a globalização será encarada como fenómeno microeconómico — e daí a sua imediata proximidade ao fenómeno regionalização *tout court*, que corresponderá à regionalização “natural” mencionada na nota 8. Na nossa perspectiva, a defesa da tese da identidade entre globalização e multilateralismo só pode fazer-se por uma questão de simplificação, embora não se deva discutir a existência de uma natural convergência entre o sistema comercial multilateral e a globalização (enquanto o conjunto das relações comerciais e económicas multilaterais), sendo o primeiro instrumento de regulação da segunda.

29 Neste sentido, de que a globalização coloca “desafios” ao sistema comercial multilateral, ver, por exemplo, SIEBERT (2000: 139 ss). O autor refere depois várias ameaças (ou desafios) a este sistema, começando por aquelas que respeitam ao comércio de mercadorias (“picos” de tributação alfandegária, nos países desenvolvidos; impostos da “nação-mais-favorecida”, nos países em desenvolvimento; restrições quantitativas, aplicadas unilateral ou bilateralmente; subsídios; aplicação abusiva de impostos antidumping e de impostos compensadores. Estabelece-se depois uma tripla relação entre globalização e protecção (sendo o recrudescimento do protecção ameaça ao multilateralismo):

a) devido à integração da economia mundial — a qual, de acordo com o autor, é resultado da globalização —, sectores determinados da produção, regiões determinadas ou grupos específicos podem perder. Perdedores são muito provavelmente os trabalhadores não qualificados nos países desenvolvidos (faltará no entanto saber se os prejuízos que estes trabalhadores estão a suportar

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

- a) no domínio tradicional — comércio de mercadorias — existe actualmente uma maior sensibilidade aos efeitos dos acordos multilaterais. Esta maior sensibilidade deve-se a uma maior abertura das economias ao comércio internacional (as taxas de crescimento do comércio mundial ultrapassam as taxas de crescimento da produção mundial) e ao aumento dos custos de ajustamento dos sectores produtivos ineficientes à concorrência externa. Um acréscimo da concorrência internacional, entre empresas e entre países, é assim factor de pressão sobre o cumprimento de acordos liberalizadores, ao tornar menos suportáveis os princípios e as regras livre-cambistas e os seus efeitos redistributivos;
- b) adicionalmente, surgem novos domínios para a regulação comercial internacional e também novos elementos de pressão sobre o sistema comercial multilateral. O combate às barreiras pautais respeitantes ao comércio de mercadorias revela-se-nos, em certa medida, duplamente ultrapassado, tanto no que respeita ao domínio de transacções económicas como ao tipo de barreira comercial envolvidos³⁰. É necessário entrar em novos domínios das relações comer-

se devem a uma intensificação do comércio internacional ou antes a progressos tecnológicos que permitem poupar trabalho). Pode então aumentar a pressão para a adopção de medidas proteccionistas, em particular se o desemprego for elevado;

- b) como reacção à globalização temos também a defesa da tese de que é necessário harmonizar *standards* sociais, ou, caso contrário, adoptar medidas proteccionistas de tipo retaliatório;
- c) alguns países em desenvolvimento podem temer a marginalização num mundo globalizado. Também por este motivo pode assistir-se a reacções proteccionistas e a ameaças ao sistema comercial multilateral.

30 Estamos a pensar — com reservas — no comércio entre países desenvolvidos.

ciais e económicas internacionais e intervir em outros tipos de barreiras comerciais³¹.

No primeiro caso, ficam a descoberto níveis de incerteza e vulnerabilidade crescentes, fruto de uma “incómoda” globalização da produção e do comércio, e as conseqüentes novas (e velhas) pressões proteccionistas. O segundo caso explica solicitações para a introdução de novas matérias na agenda de negociações internacionais. Num e no outro caso temos factores que são, simultaneamente, causas de perturbação do multilateralismo e estímulos à integração regional, ou seja, factores que podem debilitar o multilateralismo e explicar *fugas* para o regionalismo (para um regionalismo *defensivo*, que procura resguardar uma dada região do fenómeno da globalização; para um regionalismo *dinâmico*, que procure desenvolver processos de integração entre economias mais ambiciosos do aqueles que a OMC pode promover; para um regionalismo *compulsivo* ou do género *safe-haven*³², que explicaria sucessivas adesões ou associações a espaços de integração regional por parte de Estados terceiros, com a intenção fundamental de assim se lograr um acesso preferencial e/ou seguro a mercados abusivamente protegidos³³; para um regionalismo concebido como *represália*,

31 Em sentido convergente, Robert Z. Lawrence, 1991, “Perspectivas del Comercio Mundial en los Noventa y sus Implicaciones para los Países en Desarrollo”, *Pensamiento Iberoamericano*, Julho-Dezembro (apud THORSTENSEN *et al*, 1994: 31-32), que considera que a globalização gerou pelo menos duas respostas diferentes no sistema de comércio mundial: comércio administrado e harmonização das diferenças nacionais.

32 Na expressão de ABRUNHOSA (1999: 67). Afirma a autora que os acordos de integração regional, em ambiente de neo-proteccionismo (de proliferação de barreiras não pautais), se vêm a revelar formas alternativas de garantir o acesso a mercados vizinhos.

33 Em sentido convergente BHALLA e BHALLA (1997: 18-19). Este ponto prende-se com um elemento de distinção — e talvez razão para preocupação — entre a primeira e a segunda vagas de regionalismo; o facto de actualmente se assistir, no que respeita a muitos Estados, a uma pluriparticipação em espaços de integração.

que permita responder com *poder de mercado* acrescido a actuações reiteradamente proteccionistas da responsabilidade de países terceiros³⁴⁾³⁵⁾. Confrontamo-nos ainda com sérias violações ao princípio da não discriminação, ora porque es-

Uma das intenções subjacentes a uma inclusão em vários espaços de integração regional será exactamente a de garantir condições de acesso aos diferentes mercados integrados. Se assim for, há que retirar pelo menos três consequências: a) fica denunciada a possibilidade de num espaço de integração regional se virem a manifestar tendências proteccionistas contra países terceiros; b) torna-se evidente a compulsão que actualmente existe para criar ou aderir a espaços de integração regional (a alternativa será a marginalização); c) essa compulsão será tanto causa como consequência de uma crescente fragilização do sistema comercial multilateral.

Noutro passo, os mesmos autores referem outro tipo de fundamento para o que designámos como regionalismo compulsivo; a intenção de *retirar benefícios* da aplicação de instrumentos regionais de defesa comercial *face ao exterior* particularmente restritivos. A este propósito, é convocado um trabalho de HINDLEY e MESSERLIN (1993) onde, na p. 369, se lembra que Portugal e a Espanha foram prejudicados pela tributação antidumping comunitária, antes da adesão, tendo depois procurado aproveitar-se da actuação comunitária nesse domínio face a países terceiros...

34 BHALLA e BHALLA (1997: 203) dão conta desta nova forma de regionalismo (atendendo às causas): o “bloco retaliatório”. Este é criado para que os seus membros possam responder com diligência acrescida a actuações discriminatórias, da responsabilidade de países terceiros (alguns “novos-países-industrializados” asiáticos ameaçaram proceder desta forma, como represália pelo acréscimo de discriminação que vinham suportando na NAFTA e na UE. Esse acréscimo de discriminação resultava da tributação antidumping, de acordos de autolimitação das exportações e compromissos similares e ainda de outras barreiras não pautais). No mesmo sentido, YOUNG (1993a: 121 ss); o aumento da protecção discriminativa e do unilateralismo agressivo pode sugerir a constituição de espaços de integração regional, por parte de países que dependem significativamente dos mercados mundiais (economias asiáticas) e que podem querer tornar-se menos vulneráveis a esse tipo de defesa comercial, concentrando as suas exportações em mercados regionais.

35 Outros focos de tensão para o sistema comercial multilateral prendem-se com actuações unilaterais ou bilaterais, que também poderão ser protecționismo e reacção à globalização mas que não explicarão fugas para o regionalismo.

tamos perante a emergência de blocos comerciais, ora porque assistimos a surtos de reacções qualificadamente proteccionistas (de tipo *não pautal e retaliatório, não consolidado* — a lista dos produtos com importação restrita e o nível das restrições podem variar com relativa facilidade — e *selectivo* — face à origem dos produtos)³⁶.

Definidos os termos gerais em que a instituição de espaços de integração regional, enquanto função de pressões da globalização, pode comprometer o quadro multilateral de regulação do comércio internacional, deixaremos um apontamento sobre as possibilidades de tornar compatíveis regionalismo e multilateralismo, de firmar entre ambos uma relação de complementaridade, na sua feição comum de “respostas” à globalização³⁷.

Na literatura económica que se tem debruçado sobre este ponto é relativamente corrente, entre aqueles autores que não afastam a possibilidade do regionalismo servir os propósitos do multilateralismo³⁸, a proposta de formas de regionalismo “aberto”. A “abertura” desses espaços de integração regional medir-se-ia pela sua natureza menos discriminativa e assentaria, basicamente, em duas possibilidades distintas (embora conciliáveis)³⁹:

36 Em sentido convergente, embora de âmbito mais restrito, SANDER (1996: 22-23).

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

38 Não acreditando nesta possibilidade, por exemplo, BHAGWATTI, 1993 (também em textos posteriores).

39 Esquecemos outros conceitos de regionalismo aberto, francamente pouco exequíveis. Pense-se, por exemplo, na proposta avançada, de acordo com SANDER (1996: 34, nota 5), por círculos do Banco Mundial — e que foi pensada para a região Ásia-Pacífico. Regionalismo aberto significaria então regionalismo não discriminativo,

- a) a de se promover a integração entre economias a partir da harmonização ou coordenação de políticas e práticas nacionais e da realização de investimentos em infraestruturas comuns — esquecendo a via clássica da liberalização comercial regional. Esta resulta na constituição de um “bloco comercial” que tem o inconveniente de produzir efeitos de desvio de comércio, com consequências ao nível do bem-estar mundial. As duas primeiras possibilidades (ou “tipos de esforços de integração”, de acordo com YOUNG) serão, pelo contrário, responsáveis por um aumento de bem-estar e perfeitamente consistentes com o sistema comercial multilateral⁴⁰;

aparentemente uma contradição nos termos. Este não seria o caso, já que se permitiria aos Estados “integrados” negociarem a redução de impostos alfandegários em circunscrição regional, desde que os novos direitos aduaneiros se viessem também a aplicar a países terceiros. Estaríamos assim perante uma versão de base regional de processos de liberalização comercial sujeitos à aplicação não condicional da cláusula da “nação-mais-favorecida”. É fácil sublinhar que neste caso o problema do “passageiro clandestino”, típico das negociações comerciais multilaterais, adquiriria renovada gravidade.

- 40 Cfr. YOUNG (1993: 137 e 141). Em sentido convergente e também a propósito da definição de regionalismo aberto, BHALLA e BHALLA (1997: 21) trazem à colação, sem excessivo entusiasmo, uma proposta de Garnaut, Ross, 1994, “Open Regionalism: Its Analytic Basis and Relevance to the International System”, *Journal of Asian Economics*, vol. 5, nº 2. Também este autor defende a tese de que regionalismo aberto é aquele que envolve integração económica regional sem discriminação face aos países que ficam fora da região. Consideram-se então três elementos analíticos do regionalismo “aberto”: a) políticas “abertas” em matéria de protecção comercial “oficial”; b) cooperação regional em matéria de redução de obstáculos comerciais “não oficiais”, como sejam aqueles relativos a transportes e comunicações, a informação (imperfeita) e a factores institucionais, psicológicos e sociais, procurando-se por exemplo diminuir o risco e a incerteza; c) integração regional através dos processos do mercado, sem intervenção do governo.

Em nossa opinião, fórmulas de regionalismo “aberto” baseadas no desenvolvimento de políticas de “harmonização” de âmbito re-

b) a de aceitar processos de liberalização comercial regional, obrigando no entanto o espaço de integração

gional e outras, referidas no corpo do texto, não evitam a discriminação; antes pelo contrário, de forma similar ao que acontece com preferências alfandegárias, dessas políticas resulta discriminação e vantagens (eventualmente até desvios de comércio e de investimento) para os membros do espaço de integração regional, em detrimento de países terceiros. O que talvez possa haver é, nesse esforço de harmonização, o respeito pelas regras da não discriminação do sistema comercial multilateral que não proibam “harmonizações” regionais. Nesse plano, as propostas de regionalismo “aberto” *supra* referidas podem revelar-se compatíveis com esse sistema.

Essa “compatibilidade” pode aliás medir-se pela aproximação destas propostas de regionalismo “aberto” a outras, de plurilateralismo no seio da OMC (e que mais não faz do que aproveitar possibilidades já exploradas inclusivamente no *Tokyo Round* e no *Uruguay Round*, para alguns domínios, v.g. compras públicas). Se pensarmos em particular na harmonização de políticas, poderemos considerar que casos de regionalismo aberto baseados em esforços de convergência de legislação com impacte no comércio internacional se aproximam de acordos plurilaterais negociados no seio do sistema comercial multilateral com intenções similares que prevejam a aplicação condicional da cláusula da “nação-mais-favorecida” (ou seja, as vantagens ou privilégios resultantes de cada um desses acordos aplicar-se-ão apenas aos Estados signatários dos mesmos — e não ao conjunto dos países membros da OMC) e a adesão “aberta” a outros membros da OMC. Como já sublinhava BALDWIN em 1993 (p. 402), “In getting members to accept the greater responsibilities and privileges of the GATT-Plus agreement, the GATT would rely on the same motivations that have driven countries toward greater regionalism.”. Teríamos então uma OMC-Plus, com progressos mais rápidos, liberalização mais vasta e mais profunda e recurso a derrogações menos frequente.

Note-se, por conseguinte, que serão, na sua essência, as mesmas razões que explicarão, no todo ou em parte, uma e outra possibilidade; o facto de processos multilaterais de “harmonização” de legislações e regulamentações internas se revelarem compreensivelmente custosos e demorados explica a vantagem de proceder a esses processos de aproximação de legislações a um nível subglobal, isto é, regional ou plurilateral — ou ainda de se desenvolverem negociações multilaterais de forma marcadamente sectorial e parcelar (sectorial no que respeita à definição do objecto dos acordos e parcelar no que toca aos compromissos assumidos nas matérias correspondentes; recordemos a técnica da abordagem positiva/abordagem negativa utilizada na negociação do GATS).

regional ou os Estados membros desse espaço a aplicar condicionalmente o tratamento da “nação-mais-favorecida” a países terceiros (entendendo-se agora por tratamento da “nação-mais-favorecida” aquele que incide nas transacções intra-regionais). Estes poderiam contar com reduções nas barreiras comerciais idênticas àquelas negociadas em acordo de integração regional, se assumissem compromissos similares. O pleno aproveitamento desta possibilidade poderia explicar a obrigatoriedade da inclusão de cláusulas de adesão nos acordos de integração regional, que facilitariam a entrada de novos países nesses espaços, desde que estes cumprissem os requisitos indispensáveis⁴¹.

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

Devemos contrapor a esta visão idílica, que deixa intocada, quase reforçada, a essência do sistema comercial multilateral, uma outra, de cariz bem distinto. A perspectiva que acabámos de referir peca por, implicitamente, considerar pré-definidos a substância e mesmo o sentido da evolução do multilateralismo. Ora, se esse não for o caso, teremos

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

que concluir que a celebração de acordos de integração regional não só precede (e, eventualmente, estimula) como também pode pretender condicionar as opções com que se hão de confrontar os intervenientes em ulteriores negociações multilaterais (ou até em subseqüentes iniciativas de âmbito regional).

Nestas circunstâncias, existem duas possibilidades. Ou se aceita um afinamento do espectro de possibilidades de aperfeiçoamento do sistema comercial multilateral, tanto no que respeita a novas áreas de intervenção como no que se refere ao aprofundamento da aplicação das regras livre-cambistas em domínios já tradicionalmente abrangidos pelo GATT — e isto num momento sensível, quando ganha urgência uma redefinição das atribuições deste sistema —, ou não se aceita. Se se aceita, subalternizam-se os interesses de alguns países, preteridos neste processo de selecção, em favor de outros, acarinhados pelas economias dominantes (não é despicienda, por exemplo, a opção entre incidir acrescidamente nos serviços, na protecção da propriedade intelectual, nos domínios do *fair trade* — ou antes privilegiar o combate ao protecçionismo e à discriminação que continuam a associar-se à agricultura, aos têxteis e vestuário, a outros produtos industriais sensíveis e ainda às regras de origem⁴²). Se não se aceita — se, em particular, se procura redefinir as atribuições da OMC em função dos interesses do conjunto dos seus membros, mais e menos desenvolvidos, e não de apenas alguns deles —, corre-se o risco de se estar, indirectamente, a promover o regionalismo numa das suas formas mais perniciosas (*hub-and-spoke systems*): estados ou espaços de integração regional (desenvolvidos), desagradados com a evolução do sistema comercial multilateral, poderiam então, através da reprodução de um dado “padrão” de compromissos em acordos bilaterais ou “plurilaterais”, desenvolver proces-

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

sos de liberalização dos mercados marcadamente selectivos (em termos de “cobertura” de sectores da actividade produtiva e alcance das normas adoptadas). Se este for o caso, a relação entre regionalismo e multilateralismo ganha novos contornos, bem menos sedutores do que aqueles outros, definidos anteriormente. O regionalismo, que antes se nos oferecia como incentivo e complemento do multilateralismo, revela-se agora ameaça e rival do sistema comercial multilateral.

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

- a) no passado, o regionalismo não se revelou uma ameaça para o sistema comercial multilateral. Não obstante, nada nos garante que tal não aconteça no futuro. Em primeiro lugar, porque nada nos garante que as taxas de crescimento do comércio internacional continuem a suplantar as taxas de crescimento da produção mundial, o que tem permitido compatibilizar a “regionalização” do comércio internacional com a manutenção ou o crescimento do peso das trocas extra-regionais, em proporção da *produção* da “região”⁴³; em segundo lugar, porque existem traços específicos do chamado *segundo regionalismo* que

43 Estamos a partir de comparações entre as relações entre o comércio extra-regional e a produção total da “região” e entre o comércio intraregional e essa mesma produção. Pode acontecer que o aumento do comércio intraregional, em relação ao comércio total, não conduza à deterioração da relação entre o comércio extra-regional e a produção total da “região”. Para tal bastará que o aumento da fracção da produção que se destina a comércio externo compense o facto de uma crescente parte desse comércio externo se circunscrever a uma base regional; o remanescente poderá então, nestas circunstâncias, revelar-se o suficiente para evitar a degradação da relação entre o comércio extra-regional e a produção total da “região”. De acordo com um estudo da OMC, a importância relativa do comércio extra-regional face à produção variou de forma relativamente pouco significativa entre 1958 e 1990, com as seguintes excepções: países da Europa Central e Oriental, ex-URSS e Améri-

- podem prejudicar gravemente o multilateralismo; 1) o aprofundamento da integração regional, levado a cabo na Europa e na América, que pode vir a explicar um progressivo desinteresse pelo multilateralismo; 2) a pluriparticipação em acordos de integração regional, por parte de um Estado ou espaço de integração regional, e, em particular, o desenvolvimento de sistemas de acordos preferenciais de tipo radial⁴⁴;
- b) o sucesso do multilateralismo — e a sua capacidade para enfrentar a formação de blocos comerciais — depende da sua aptidão para lidar com os desafios da globalização de uma forma vantajosa tanto para países desenvolvidos como para países em desenvolvimento. A introdução de novas matérias na agenda negocial multilateral (v.g. concorrência, compras públicas, comércio electrónico) e o aprofundamento da regulação multilateral em domínios só imperfeitamente tratados no *Uruguay Round* (v.g. propriedade intelectual, serviços). serve os interesses dos primeiros O reforço das disciplinas multilaterais sobre domínios clássicos ainda muito deficientemente abrangidos por regras livre-cambistas ou pela sua efectiva aplicação (v.g. agricultura, têxteis, aço), o

ca do Norte. Mesmo no caso da Europa Ocidental, a variação não é notória (na verdade, e este dado importa na linha do que dissemos anteriormente, o comércio externo passou de 33 para 45 % do PNB desta “região” entre 1958 e 1990). Seguimos WTO (1995: 38 ss).

44 No âmbito do primeiro regionalismo, temos casos destes em África. Para o segundo regionalismo, pode dar-se os exemplos do NAFTA e do APEC (Fórum para a Cooperação Económica Ásia-Pacífico), em ambos os casos integrados pelos EUA, pelo Canadá e pelo México. Evidentemente, também o caso da União Europeia deve ser considerado — e muito atentamente —, devido à elevada concentração regional do comércio externo dos seus Estados-membros e à constituição de uma rede extensa de “hub-and-spoke agreements”. Note-se que os efeitos a considerar incidirão nas trocas comerciais e também nos fluxos de investimento directo externo.

combate a “velhas” barreiras comerciais (“picos” de tributação alfandegária, “escalada” de tributação alfandegária, aplicação abusiva de instrumentos de política comercial retaliatórios) e a articulação em novos moldes de comércio internacional com desenvolvimento económico (por exemplo através da assistência ou cooperação técnicas e da transferência de fluxos de tecnologia de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, ou ainda da afirmação de uma relação entre comércio internacional e dívida pública) interessa aos segundos;

- c) assim, a redefinição das fronteiras das atribuições do sistema comercial multilateral interessará tanto a países desenvolvidos como a países em desenvolvimento. Se essa redefinição não se der, fragiliza-se o sistema comercial multilateral e proporciona-se o ensejo para a emergência ou fortalecimento de casos de regionalismo;
- d) há também que lembrar, em particular, que o regionalismo agrava o risco da marginalização dos países em desenvolvimento, que podem assistir a um duplo fenómeno: a) à formação de espaços de integração regional em que não participam; b) à evolução do sistema comercial multilateral num sentido estranho aos seus interesses. Para mais, note-se, alguns destes países, em particular os da Ásia Oriental, estão muito dependentes dos mercados mundiais⁴⁵, dependendo assim da evolução do quadro multilateral de regulação do comércio mundial para a obtenção de melhores condições de acesso a mercados de países desenvolvidos. Outros, como os países africanos, concentram-se no mercado europeu⁴⁶ mas especializaram-se em produções de baixo valor acrescenta-

45 Cfr. por exemplo KOL (1996: 28).

46 Cfr. por exemplo KOL (1996: 19 ss).

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

Para terminar, recorro a distinção entre regionalização e regionalismo, entre integração regional pela via pura do mercado e integração regional baseada em mecanismos institucionais e políticas públicas, para lembrar o seguinte; a regionalização e a globalização apresentam traços comuns — o que poderá explicar que o regionalismo e o multilateralismo possam também, pelo menos, procurar fornecer, na sua essência, respostas comuns. Em ambos os casos temos processos de integração económica conduzidos pelo mercado e encarados privilegiadamente como fenómenos microeconómicos⁴⁷. Num caso e no outro dão-se alterações nos padrões de produção, comércio e investimento e levantam-se necessariamente questões de repartição do rendimento mundial — e também de tolerância aos custos de ajustamento às crescentes interdependências das economias, sentidas no plano regional ou mundial, e ao aumento da concorrência internacional. Estas questões tanto se colocam entre Estados, de novo ao nível regional ou mundial, como entre classes sociais

47 Poderemos considerar os seguintes traços comuns à globalização e à regionalização. Em ambos os casos temos processos conduzidos por forças microeconómicas (está-se em larga medida a pensar em estratégias delineadas por empresas), embora esses processos sejam, também, função das possibilidades abertas por novos sistemas de produção, pela desregulação governamental, pelas novas tecnologias e pela globalização dos mercados financeiros. Ambos ocorrem pois numa base factual (sem resultarem directamente de tratados internacionais). Em alguns casos teremos empresas que estabelecem redes de produção em cada uma das três grandes economias mundiais (EUA, UE, Japão), sendo que estas várias “regiões” são plataformas para a actuação em mercados globalizados. Ambos são, pelo menos em parte, função do aumento da concorrência internacional. Mas há diferenças. A globalização é um processo centrífugo. A regionalização prende-se com processos centrípetos. V. a este propósito SANDER, (1996: 31) e LIMA (1998: 66-67).

dentro de cada Estado — e conduzem necessariamente à proposta de mecanismos de compensação que consigam fazer face aos efeitos indesejáveis da regionalização e da globalização. Num caso e no outro será sempre necessário tentar conciliar eficiência produtiva com desenvolvimento económico e social.

Referências Bibliográficas

- ABRUNHOSA, Ana Maria, 1999, “Acordos de Integração Regional: um Obstáculo ou um Complemento ao Multilateralismo no Comércio Internacional?”, *Notas Económicas*, Outubro, pp. 66-75.
- BALDWIN, Robert E., 1993, “Adapting the GATT to a more regionalized world”, in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin’s Press, pp. 387-407.
- BHAGWATTI, Jagdish, 1993, “Regionalism and multilateralism: an overview”, in Melo, Jaime de; Panagariya, Arvind (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, pp. 22-57.
- BHALLA, A. S.; BHALLA, P., 1997, *Regional Blocs — Building Blocks or Stumbling Blocks*, London, MacMillan.
- BLACKHURST, Richard; HENDERSON, David, 1993, “Regional Integration Agreements, World Integration and the GATT”, in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin’s Press, pp. 408-435.
- CUNHA, Luis Pedro, 1997, *Lições de Relações Económicas Externas*, Coimbra, Almedina.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, 2001, *Direito Comunitário*, Coimbra, Almedina.

- HALLETT, Andrew Hughes; BRAGA, Carlos A. Primo, 1994, "The New Regionalism and the Threat of Protectionism", *Policy Research Working paper 1349*, Washington, The World Bank.
- HINDLEY, Brian; MESSERLIN, Patrick, "Guarantees of Market Access and Regionalism", in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin's Press, pp. 358-384.
- HOROWITZ, Evelyn, 1993, "Los retos del sistema de comercio mundial", in *Globalización y regionalismo: Los retos del siglo XXI*, Capítulos 36, Julho-Setembro, pp. 24-36.
- KOL, Jacob, 1996, "Regionalization, Polarization and Blocformation in the World Economy", in Curso de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Integração e Especialização*, Coimbra, pp. 17-37.
- LIMA, Maria Antonina, 1998, "Regionalisation, Globalisation and the Emerging World Economy: the case of the World Trade Organisation, the Regional Integration Agreements and the European Union", *Notas Económicas*, Dezembro, pp. 50-64.
- MIRZA, Hafiz, 1998, "Globalization and regionalization: an introduction", in Mirza, Hafiz (ed.), *Global Competitive Strategies in the New World Economy*, Cheltenham, Elgar, pp. 3-11.
- PORTO, Manuel, 2001, *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, 3ª edição, Coimbra, Almedina.
- SANDER, Harald, 1996, "Multilateralism, Regionalism and Globalisation — The Challenges to the World Trading System", in Sander, Harald; Inotai, András (eds.), *World*

Trade after the Uruguay Round — Prospects and Policy Options for the Twenty-First Century, London, Routledge (reimpressão de 1997), pp. 17-36.

SIEBERT, Horst, 2000, "What Does Globalization Mean for the World Trading System", in WTO Secretariat (ed.), *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millenium*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 137-166.

SILVA, Joaquim Ramos, 1996, "A Regionalização Multiforme da Economia Mundial", in Curso de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Integração e Especialização*, Coimbra, pp. 39-55.

THORSTENSEN, Vera, et al, 1994, *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*, São Paulo, Instituto Sul-Norte.

WINTERS, L. Alan, 1996, *Regionalism versus Multilateralism* (Policy Research Working Paper 1687), Washington, The World Bank (o mesmo texto pode encontrar-se em Baldwin, Richard E. et al (eds.), 1999, *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 7-52).

WTO (Secretariat), 1995, *Regionalism and the World Trade System*, Geneva, World Trade Organization.

YOUNG, Soogil, 1993, "East Asia as a Regional Force for Globalism", in Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St. Martin's Press, pp. 126-143.

YOUNG, Soogil, 1993a, "Globalism and Regionalism: Complements or Competitors?", in Bergsten, C. Fred; Noland, Marcus, *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Washington, Institute for International Economics, pp. 111-131.