



**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DO PORTO**

O Impacto das Políticas de Segurança no Atual Contexto de Globalização

Luís António Albuquerque do Carmo

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e
Administração do Porto para a obtenção do Grau de Mestre em
Empreendedorismo e Internacionalização

Orientada pela Professora Doutora Maria Clara Ribeiro

S. Mamede de Infesta, junho de 2012



**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DO PORTO**

O Impacto das Políticas de Segurança no Atual Contexto de Globalização

Luís António Albuquerque do Carmo

Orientado pela Professora Doutora Maria Clara Ribeiro

S. Mamede de Infesta, junho de 2012

Resumo

A globalização traduz-se num processo de integração económica, social, cultural e política, impulsionada pelas necessidades geradas por uma sociedade voltada para o consumo e por um conjunto de fatores que propiciaram o seu desenvolvimento, nomeadamente a redução dos custos de transporte, o avanço tecnológico e o desenvolvimento das redes de comunicação.

Resulta deste processo a participação de mais países na economia mundial e uma maior internacionalização das empresas, maior fluidez dos mercados e aumento da concorrência.

No entanto, o fenómeno da globalização tem-se feito acompanhar de um crescimento dos níveis de insegurança em resultado de diversos tipos de ameaças e crimes transnacionais que a Comunidade Internacional procura controlar e minimizar.

Ao longo deste trabalho, procurámos compreender a forma como o processo de globalização se tem desenvolvido e de que forma as nações intentam manter níveis de segurança compatíveis com o seu estado de desenvolvimento económico e social, sem que tal facto perturbe o normal desenrolar da atividade económica das organizações e o bem-estar dos povos. Para o efeito, recorreremos a entrevistas a personalidades vincadamente ligadas ao comércio internacional e às problemáticas de segurança internacional com ele relacionadas.

Da investigação concluiu-se que, para além da confirmação de que a integração económica e a abertura dos mercados têm influência no consumo interno, a globalização do comércio e os movimentos migratórios têm provocado alterações nos hábitos de consumo.

Concluimos ainda que as medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional influenciam o comércio internacional, mas não implicam custos desmesurados ou atrasos significativos nas transações. Da mesma forma, concluimos que as medidas de controlo implementadas nas trocas internacionais são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações, permitindo-nos confirmar duas das três hipóteses suscitadas nesta dissertação.

Classificação JEL: F52, F55, H56

Palavras-chave: Globalização, Segurança, Crime Organizado, Controlo Aduaneiro

Abstract

The globalization is a process of economical, social, cultural and political integration motivated by the needs generated by a consumption-orientated society and a set of factors that have led to its development, such as reducing transport costs, the technological advancement and the development of communication networks.

This process results in the participation of more countries in the global economy and a greater internationalization of enterprises, a greater fluidity of markets and an increased competition.

However, the phenomenon of globalization has been accompanied by increasing levels of insecurity as a result of various types of threats and transnational crimes that the International Community seeks to control and minimize.

Throughout this work, we examined how the globalization process has been developing and how nations are able to maintain security levels consistent with their economical status and social development, without disturbing the normal course of organizations' economical activity and the well being of people. In order to do so, we choose to interview personalities distinctly linked to the international trade and related international security issues.

From the investigation developed we concluded that, besides the confirmation that economic integration and the opening of markets have influence on internal consumption, market globalization and migrations have been causing modifications in the consumption habits.

We also concluded that the security measures implemented by States or by the International Community affect international trade, but do not imply disproportionate costs or significant delays in transactions. Likewise, we concluded that the control measures implemented in international trade are sufficient to ensure the safety of the people and nations, enabling us to confirm two of the three conjectures raised in this dissertation.

JEL Classification: F52, F55, H56

Key-Words: Globalization, Security, Organized Crime, Customs control

Agradecimentos

A realização desta dissertação, além de um processo de investigação, é o culminar de dois anos de atividade académica.

O teor desta página, não sendo fundamental para o tema desenvolvido, representa o momento certo para enaltecer a importância de todos os que influenciaram ou “foram influenciados” por este período de dedicação aos estudos.

O primeiro agradecimento formulo-o à Doutora Maria Clara Ribeiro pela disponibilidade revelada, pelas críticas e pelo apoio dedicado na orientação da dissertação.

Agradeço também aos colegas e amigos de profissão, sem os quais não teria conseguido atingir os objetivos a que me propus ao iniciar esta investigação: Adolfo Sáinz, Bruno Hamon, Dr. Carlos Silva, Frank Heijmann, Geert Doll, Katlijne Claes, Mark Ellis, Marta Figlak, Michal Lekszycki, Milan Bogatic, Nedjan Jerman e Paul Brennan.

Os principais influenciados com este regresso aos bancos da escola têm sido a minha mulher, Conceição, e os meus filhos, Pedro e Sara. A ela, o meu agradecimento pelas inúmeras trocas de impressões e comentários ao trabalho e, acima de tudo, pela paciência e dedicação ao longo destes meses. A eles, o meu agradecimento pela compreensão e apoio sempre manifestados apesar do “débito” de atenção. Desejo que o entusiasmo e empenho colocados nestes dois anos lhes possam servir de estímulo para fazerem sempre mais e melhor.

Citação

“A melhor maneira de ficar em segurança é nunca se sentir seguro.”

Benjamin Franklin

Lista de Abreviaturas e Siglas

AEO	Operador Económico Autorizado
CAC	Código Aduaneiro Comunitário
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEPAL	Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas das Nações Unidas
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPFMN	Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares
DAC	Disposições de Aplicação do Código Aduaneiro Comunitário
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	<i>General Agreement About Tariffs and Trade</i> (Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas Aduaneiras)
ISPS	<i>International Ship and Port Facility Security</i> (Código Internacional para a Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PESC	Política Externa e Segurança Comum
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WCO	<i>World Customs Organization</i> (Organização Mundial das Alfândegas)
WEF	<i>World Economic Forum</i> (Fórum Económico Mundial)

Índice Geral

Resumo	i
Abstract	ii
Agradecimentos	iii
Citação	iv
Lista de Abreviaturas e Siglas	v
Índice Geral	vi
Índice de Quadros	viii
INTRODUÇÃO	1
1. Apresentação e fundamentação da investigação	1
2. Formulação do Problema e Justificação do Estudo	3
3. Estrutura da Dissertação	3
4. Especificação do Problema	4
4.1. Definição de Conceitos	4
4.2. Questões de Investigação	6
4.3. Identificação e Definição Operacional de Variáveis	7
5. Metodologia e Design da Pesquisa	7
CAPÍTULO I – GLOBALIZAÇÃO: UM CONCEITO CONTROVERSO ..	9
1. Conceitos de Globalização	9
2. Dimensões da Globalização	12
3. Vantagens e Desvantagens da Globalização	15
4. Globalização e Estratégias de Internacionalização	17
5. As Organizações e os Blocos Económicos	19
6. As Novas Regras de Comércio Internacional	23
CAPÍTULO II – GLOBALIZAÇÃO E SEGURANÇA	26
1. Principais Fatores de Influência na Segurança Global	26
2. Globalização, Direito Internacional e Segurança	33
3. Globalização e Políticas de Segurança	35
4. As Implicações do 11 de Setembro	37
5. A Globalização e o Controlo Aduaneiro	38

CAPÍTULO III – O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO ATUAL CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO	46
1. Caracterização do Painel de Entrevistados	47
2. Análise e Tratamento dos Dados. Verificação das Hipóteses da Investigação	49
CONCLUSÕES	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
<i>Anexo I – Guião de Entrevista</i>	<i>71</i>
<i>Anexo II – Análise Comparativa das Respostas à Entrevista</i>	<i>75</i>

Índice de Quadros

Quadro 1 - Efeitos-Produção na formação de uma União Aduaneira	20
Quadro 2 - Efeitos-Produção na formação de uma União Aduaneira	21

INTRODUÇÃO

1. Apresentação e fundamentação da investigação

Podemos afirmar que o fenómeno da globalização não é algo recente. Se recuarmos na História Mundial, podemos concluir que já o Império Romano promoveu uma forma de globalização e, da mesma forma, também os portugueses fomentaram a globalização na época dos Descobrimentos.

No entanto, nos nossos dias, a globalização é um processo de criação de uma economia global integrada em que as nações produzem e comercializam livremente bens e serviços, em função das suas vantagens comparativas, dotações de fatores e competitividade, fortemente impulsionada pela evolução da tecnologia dos transportes e pelo “boom” das tecnologias de informação associado à massificação das redes de comunicação.

O conceito de globalização resulta da homogeneização das relações comerciais, com a consequente diminuição das diferenças entre os mercados. Significa que cada vez mais países participam na economia mundial, num processo que está a mudar o modelo do comércio e a influenciar cada vez mais a nossa vida quotidiana.

Mas o atual processo de globalização ultrapassa um simples processo de aprofundamento de integração económica, apresentando também uma dimensão social, cultural e espacial à escala mundial, favorecidos pela redução dos custos dos meios de transporte e comunicação, bem como pelos avanços das tecnologias e redes de informação.

A par destes avanços tecnológicos, a globalização moderna difere das anteriores por estar ligada a uma expansão do poder económico, principalmente dos países industrializados. Outrora, o comércio era desenvolvido entre Estados Soberanos, enquanto, atualmente, a globalização assenta em ideias neoliberais que exigem o funcionamento dos mercados de forma livre, dependente da vontade das partes envolvidas e sem intervenção estatal.

O processo de globalização tem gerado a privatização de empresas públicas e a redução dos monopólios, com a consequente fluidez dos mercados e aumento da concorrência. Ao mesmo tempo, as empresas procuram a redução dos custos de produção e a maximização dos lucros recorrendo às mais diversas estratégias de internacionalização.

O papel dos Estados voltou-se para o apoio à expansão internacional das organizações, nomeadamente com a formação de blocos económicos entre países geograficamente próximos.

A transformação do nosso planeta numa “Aldeia Global” está associada à crescente interdependência e aproximação entre povos, assim como à supressão ou, pelo menos, ao esbatimento, das divisões e fronteiras. Mas, simultaneamente e aparentemente de forma paradoxal, o processo de globalização aqui retratado faz-se acompanhar dum sentimento de vulnerabilidade e insegurança, resultado do crescendo de ameaças e riscos, transnacionais e de carácter diverso.

As questões de segurança, ou da sua falta, resultam das várias vertentes do aprofundamento das relações acima referidas.

A nível político, deparamo-nos com o enfraquecimento da posição dos Estados na regulação do comércio internacional, ocupando, em contrapartida, um papel preponderante e decisivo para o futuro na “gestão” do processo de globalização através das instituições internacionais de comércio.

A nível económico, constata-se que as empresas, em busca de vantagens comparativas e de maior competitividade, facilmente deslocalizam estruturas produtivas com todas as implicações sociais daí decorrentes.

Por outro lado, assiste-se a um agravamento das assimetrias entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento, propiciando os movimentos migratórios descontrolados de povos em busca de melhores condições de vida.

A par destes fatores de desestabilização, assiste-se a um incremento e a uma transformação substancial do crime organizado e do terrorismo. Se é certo que são práticas antigas, com a globalização tornaram-se fatores de instabilidade transnacionais, beneficiando dos efeitos secundários indesejáveis de todo este processo – nomeadamente a alteração dos padrões de emprego, de cultura e de estabilidade social, que fomentam um sentimento de desigualdade e de injustiça – e também dos avanços tecnológicos (que não beneficiam apenas as atividades lícitas).

2. Formulação do Problema e Justificação do Estudo

Resulta, pois, dos considerandos atrás expostos, o cerne desta dissertação e que nos permite a formulação do problema: em que medida o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional?

É sabido que toda e qualquer barreira à livre circulação de bens afeta e encarece as transações internacionais. No entanto, as medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações? Ou, pelo contrário, a conjugação dos diferentes tipos de risco, que em diferentes escalas afetam as sociedades, não permitem um efetivo controlo desses riscos?

Importa, por outro lado, que as nações mantenham níveis de segurança capazes de garantir o bem-estar dos povos, sem que tal perturbe o normal desenrolar da atividade económica das organizações.

O proponente da dissertação, coordenador de setor na Alfândega de Leixões, tem estado intimamente ligado a questões de segurança e análise de risco, não só a nível local como também a nível comunitário, razões que motivaram decididamente a escolha do tema aqui em análise. Acresce, o desafio que resulta na junção neste trabalho de itens como a globalização e a segurança, procurando responder às questões atrás expostas, tão pouco aprofundadas na literatura existente.

3. Estrutura da Dissertação

A estrutura principal da dissertação será composta por três capítulos, o primeiro dos quais dedicado à análise do conceito de globalização e à sua distinção de outros conceitos relacionados com o comércio internacional. Procurar-se-á ainda identificar as causas e efeitos, as vantagens e desvantagens inerentes ao processo de globalização, bem como abordar a interligação da globalização às teorias da economia internacional, nomeadamente a sua influência nas estratégias de internacionalização e o seu desenvolvimento face ao incremento dos blocos económicos, em especial a União Europeia.

O segundo capítulo abordará os conhecimentos teóricos desenvolvidos sobre as questões de segurança, procurando interligá-los com o fenómeno da globalização.

Desenvolverá também a problemática do papel das Alfândegas na era da globalização, procurando descrever a atividade destes organismos, em matéria de segurança, e as implicações da ação aduaneira no comércio internacional globalizado.

O terceiro capítulo será dedicado à análise das posições assumidas por diversas individualidades no que respeita às questões suscitadas nesta dissertação. Assim, para além da apresentação dos entrevistados e da estrutura da entrevista, analisar-se-ão os dados obtidos nessas entrevistas com a finalidade de encontrar as respostas para as questões de investigação e que permitirão formular as conclusões da dissertação.

4. Especificação do Problema

4.1. Definição de Conceitos

A globalização apresenta diferentes sentidos em função da época em que se insere, sendo certo que não existe consenso sobre um conceito do que seja a globalização e a sua origem. Podíamos reportar a primeira vaga de globalização à expansão do império romano e, uma segunda, mais tarde, identificada com o impulsionamento dado ao comércio internacional pelos Descobrimentos iniciados por Portugal.

Prado (2005), apesar da falta de consenso sobre a matéria, sugere quatro linhas de interpretação deste fenómeno. A primeira, identificada como uma época histórica, iniciada após a Segunda Grande Guerra e que culminou com a queda do Muro de Berlim e o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inserindo o mundo num novo ciclo histórico.

A segunda interpretação trata a globalização como um fenómeno sociológico de compressão do espaço e do tempo: o capital movimenta-se com liberdade, em oposição aos trabalhadores que têm movimentação restrita; desta forma, o fator trabalho é pressionado para diminuir o tempo, reduzindo custos.

Na terceira linha de pensamento, onde se questiona a existência da globalização, esta surge como hegemonia dos valores liberais: trata-se apenas de uma ideologia com a finalidade de legitimar a atual ordem social ou, em oposição, a globalização existe e é função dos valores liberais.

A última destas interpretações entende a globalização como um fenómeno socioeconómico resultante da interação de três processos distintos, a saber, a expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, o aumento da concorrência nos mercados internacionais e a maior integração entre os sistemas económicos nacionais.

Porém, este processo de integração mundial, favorecido pela redução dos custos dos meios de transporte e comunicação, bem como pelos avanços das tecnologias e redes de informação, apresenta fortes implicações a nível social e cultural sendo, por isso, objeto de sentimentos opostos. Tanto gera movimentos de simpatia pelas vantagens que lhe são inerentes, como cria sentimentos de repúdio, por vezes violentos.

O aumento da competitividade gerou o aumento do desemprego, enquanto a liberalização do comércio desvalorizou a cultura nacional dos países em vias de desenvolvimento e dos menos desenvolvidos, provocando um “efeito de imperialismo ao pretender fazer surgir uma relação de força transnacional como uma necessidade natural” (Fernandes, 2002).

Os fatores descritos geram manifestações de movimentos sociais e, de forma mais preocupante, facilitam o aumento de ameaças e riscos imprevisíveis, à escala internacional, “em que se destacam, para além do crime organizado e do terrorismo, o agravamento das assimetrias Norte-Sul, os movimentos migratórios descontrolados, os atentados ecológicos e a proliferação de armas de destruição maciça” (Miguel, 2009).

No que respeita ao crime organizado e ao terrorismo, apesar de práticas já antigas, com a globalização tornaram-se ameaças transnacionais, aumentando os índices de insegurança, e que tiveram o seu expoente máximo com os atentados de 11 de setembro de 2001.

Ainda assim, alguns autores referem que a “guerra contra o terror” terá contribuído para agravar a situação, causando na opinião pública um clima de medo superior ao que na verdade o terrorismo deveria originar. Hobsbawm (2008) faz eco de um levantamento do terrorismo global, feito em 2005, que revela que em sete mil e quinhentos ataques terroristas em todo o mundo, resultaram seis mil e seiscentos mortos, sugerindo que a maioria desses ataques fracassou. Acrescenta que “esta fase é menos perigosa do que a epidemia de assassinatos políticos ocorrida desde a década de 1970, a qual não tem atraído grande atenção mediática porque não afeta os Estados Unidos ou o Reino Unido”.

Existem, ainda, outros tipos de riscos que aumentaram com o desaparecimento das fronteiras e com o aumento do volume de transações comerciais. Referimo-nos,

concretamente, aos crimes de contrafação e pirataria, aos problemas associados à segurança alimentar, ao tráfico de estupefacientes, ao desrespeito pelas normas de segurança de bens, à necessidade de controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos e ao controlo da produção e circulação de bens de duplo uso.

4.2. Questões de Investigação

A relação entre o processo de globalização em curso e a problemática da segurança é evidente, não sendo menos verdade que o sucesso da globalização passa pela definição e aplicação de regras de segurança em todas as dimensões supra referidas.

Se o crime organizado e o terrorismo não olham a meios para atingir os seus fins, já os Estados não podem utilizar as mesmas armas. No entanto, é importante adequar as instituições a esta nova realidade, garantindo outros níveis de eficácia no combate a estas ameaças, nomeadamente através da articulação de esforços a nível nacional e internacional, na agilização de processos, na adaptação das instituições à realidade que se vive e no combate às assimetrias.

Tanto quanto nos foi possível apurar pela bibliografia estudada, encontramos respostas para as noções atrás expostas, mas não foram encontrados estudos que permitam determinar a influência das medidas de segurança no comércio internacional. Importa, por isso, alargar a pesquisa até agora realizada, procurando respostas às questões suscitadas nesta dissertação.

Consideraremos, para esse efeito, um conjunto de hipóteses, cuja validação ou infirmação resultará da investigação efetuada.

A primeira dessas hipóteses preconiza que o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional. Numa primeira análise a esta hipótese, somos tentados a afirmar que a mesma será confirmada pois toda e qualquer medida de controlo é vista como um obstáculo às trocas comerciais. No entanto, parece-nos que uma medida de segurança só influenciará verdadeiramente o comércio internacional se implicar custos desmesurados ou atrasos significativos nas transações. Assim, a investigação a efetuar procurará determinar o grau em que as medidas de segurança afetam o comércio internacional.

A segunda hipótese estipula que as medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações. Com a investigação a realizar esperamos obter dados que, caso confirmem esta hipótese, respondem à segunda questão exposta nesta dissertação.

A negação desta hipótese, permitir-nos-á investigar uma terceira que diz que a conjugação dos diferentes tipos de risco não permitem um efetivo controlo dos mesmos. De acordo com esta hipótese, a variedade de riscos que afetam as sociedades colocam em causa a segurança dessas mesmas sociedades face à possível dificuldade em controlar os fatores causadores de insegurança.

4.3. Identificação e Definição Operacional de Variáveis

Pretende-se neste item, como referem Sousa e Baptista (2011), a definição e classificação das variáveis de interesse para a investigação. Seguindo a descrição destes autores, podemos identificar neste trabalho três tipos de variáveis, a saber, dependentes, independentes e intervenientes ou intermediárias.

Na nossa investigação, podemos definir como variáveis independentes ou explicativas as medidas de segurança instituídas a nível nacional ou internacional e os diferentes tipos de risco que afetam a segurança, visto serem estas medidas as que se ligam diretamente com as respostas que se procuram (variáveis dependentes).

Poderíamos definir como variáveis intervenientes ou intermediárias as alterações ao volume de comércio internacional causadas por oscilações económicas ou financeiras. No entanto, uma vez que recorreremos ao método qualitativo da entrevista, as variáveis identificadas como intervenientes não afetarão os resultados da investigação.

5. Metodologia e Design da Pesquisa

De acordo com a estrutura projetada para a dissertação, abordada anteriormente, podemos distinguir duas fases fundamentais da sua evolução. A primeira refere-se a uma abordagem teórica e conceptualização de toda a problemática relacionada com a globalização e figuras próximas, bem como das noções e questões que envolvem o tema da segurança.

A segunda fase procurará relacionar os dois conceitos principais – globalização e segurança – de forma a encontrar as respostas para as questões de investigação suscitadas.

As questões de investigação expostas na dissertação não permitem a utilização de métodos de investigação quantitativa face à impossibilidade de obter dados e indicadores de tendências observáveis. Para tal, contribuem diversos fatores, donde se destacam dois:

- O volume de transações comerciais é fortemente afetado pelas crises financeiras que assolam os países que mais contribuem para o processo de globalização, tornando impossível determinar se o volume de transações terá sido afetado por motivos financeiro-económicos ou por alterações à legislação referente à imposição de determinados controlos de segurança;
- As medidas de segurança impostas têm evoluído ao longo dos últimos anos, muito por força de posições políticas, não sendo possível relacionar o início de determinada medida com a variação do volume de transações.

Pelo exposto e considerando a especificidade da investigação, optou-se pela utilização alternativa de um método de investigação qualitativa que, de forma mais assertiva, permite a análise e estudo da subjetividade inerente ao problema de investigação aqui exposto. A utilização deste método caracteriza-se por apresentar um maior interesse no próprio processo de investigação e não apenas nos resultados. Simultaneamente, é um processo indutivo a partir do qual se desenvolvem conceitos e se chega à compreensão dos fenómenos.

De entre as instituições que efetuam controlos e aplicam as regras de segurança definidas superiormente, contam-se as Alfândegas, organismos responsáveis quer pela proteção da Sociedade quer pela facilitação do comércio internacional, através da gestão da fronteira externa e da garantia de segurança da cadeia logística. Para o cumprimento destas diretrizes, têm sido fundamentais as instruções emanadas pela Organização Mundial das Alfândegas (WCO, 2008) e pela União Europeia (UE), principalmente na definição do papel das Alfândegas Comunitárias na gestão da fronteira externa (COM/2003/452).

Por estes motivos, a investigação desenvolver-se-á mediante o recurso a entrevistas detalhadas a individualidades que desempenham funções em Alfândegas Comunitárias e na Comissão Europeia e cuja principal atividade está relacionada com o estudo e implementação de medidas de controlo comunitário visando a segurança e proteção das pessoas e do próprio território da União Europeia.

CAPÍTULO I

GLOBALIZAÇÃO: UM CONCEITO CONTROVERSO

1. *Conceitos de Globalização*

Os efeitos da globalização são visíveis nos diversos agentes que constituem as sociedades: desde as famílias, passando pelas empresas e instituições de crédito, até ao próprio Estado com interferência nas políticas cambiais e na aplicação de medidas protecionistas.

No entanto, a sua definição e enquadramento tem suscitado as mais diversas discussões, tanto a favor, por aqueles que defendem que a eliminação das barreiras entre países pode conduzir ao crescimento sustentado do nível de vida das pessoas, como contra o seu desenvolvimento, por aqueles que a consideram uma fonte de desigualdades com efeitos sobre a qualidade de vida e a segurança dos povos. Os que consideram a globalização como um processo positivo entendem que este pode e deve ser orientado para evitar danos profundos na coesão social, na democracia e no ambiente procurando, simultaneamente, maximizar os impactos positivos (Bonaglia & Goldestein, 2006).

Prado (2005) refere que a palavra globalização é usada frequentemente, tanto pelos meios de comunicação como por historiadores, de forma fatalista e superficial, completando que o conceito nunca é definido com objetividade, mas sim em função das suas consequências.

A imprecisão dada ao conceito traduz-se em significados diferentes consoante quem o analisa. No entanto, Prado (2005), apesar da falta de consenso, encontra quatro orientações para a interpretação do fenómeno da globalização. Numa primeira abordagem, a globalização pode ser vista como uma época histórica, definida como a característica principal da história contemporânea resultante da queda do muro de Berlim e do fim da “Guerra Fria”. As alterações ocorridas na sociedade a partir destes acontecimentos justificaria a redefinição de conceitos essenciais sobre os quais assentavam os princípios do Estado-nação, da soberania e da cidadania.

Numa segunda perspetiva, a globalização surge como um fenómeno sociológico de compressão do espaço e tempo. Este autor, citando os trabalhos dos sociólogos David Harvey e Anthony Giddens, refere-se a este fenómeno como a regulação das relações, não apenas

entre atividades, coisas e conceitos, mas também entre pessoas. As empresas calculam os custos de produção em termos do tempo necessário para realizar algo, submetendo o trabalho a uma constante pressão para reduzir o tempo necessário para a realização de uma tarefa. Esta compressão do espaço e do tempo, possível pelos avanços tecnológicos alcançados, coloca em oposição a força do capital e o poder dos trabalhadores, sendo, por isso, considerada a responsável por algumas das manifestações contra a globalização e pelo incremento de ideais nacionalistas.

A terceira orientação vê a globalização como uma hegemonia dos valores liberais, que pode apresentar duas vertentes: uma que questiona a existência da globalização, defendendo que se trata apenas de uma ideologia com a finalidade de legitimar a atual ordem social; outra em que a globalização é um fenómeno real que se confunde com a supremacia historicamente determinada da ordem liberal.

A última interpretação analisa a globalização como um fenómeno socioeconómico, resultado da interação da expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, do aumento da concorrência nos mercados internacionais e da maior integração entre os sistemas económicos, e que afetam as dimensões financeira, produtiva, comercial e tecnológica das relações económicas internacionais.

Face a esta análise, Prado (2005) define globalização “como o processo de integração de mercados domésticos, no processo de formação de um mercado mundial integrado”, incluindo-se entre os defensores dos que entendem a globalização como um fenómeno socioeconómico, composto por três processos interligados, a saber, a globalização comercial, a globalização financeira e a globalização produtiva. Neste sentido, o autor define globalização comercial como a integração dos mercados nacionais através do comércio internacional, globalização financeira como a integração dos mercados financeiros nacionais num mercado financeiro internacional e globalização produtiva como o processo de integração das estruturas produtivas domésticas numa estrutura produtiva internacional.

Zygmunt Bauman, citado por Bonaglia e Goldstein (2006), define globalização como “a desvalorização da ordem enquanto tal”, ou seja, pelo facto das transformações das sociedades ocorrerem à escala mundial, o indivíduo torna-se um mero espectador das transformações contínuas das fronteiras e das instituições. Nesta perspetiva, a globalização divide mais do que une, criando um fosso cada vez maior entre os que mais têm e os que menos possuem.

A visão antiglobalização de Martin Khor, também citado por Bonaglia e Goldstein (2006), define a globalização como uma versão atual do colonialismo que, neste sentido, não representa um processo natural mas antes uma forma de tornar os países e os indivíduos dependentes das forças de mercado.

Na verdade, uma das questões mais polémicas diz respeito às consequências da globalização sobre a soberania nacional. Para muitos críticos, a soberania é minada pelo poder das multinacionais e das organizações internacionais (Bonaglia & Goldstein, 2006).

Santos (2005) defende a existência de duas formas de globalização, a neoliberal e a contra-hegemónica, entendendo por esta o conjunto de redes, iniciativas e movimentos que lutam contra as consequências económicas, sociais e políticas da globalização hegemónica.

Friedman (2005) assume a globalização como uma extraordinária oportunidade, principalmente para os mais pobres que queiram concorrer num mercado aberto. Defende que o mundo está cada vez mais igualitário e nivelado e, por isso, mais justo. Este autor define a globalização como “a inexorável integração dos mercados, estados-nações e tecnologias a um nível nunca antes atingido, com a consequência de permitir aos indivíduos, às empresas e aos Estados estender a própria ação por todo o mundo mais rapidamente, mais profundamente e com menor custo do que alguma vez foi possível anteriormente”.

A globalização pode ser vista “como o resultado de um processo de internacionalização que passa de uma estratégia multidoméstica diversificada para uma estratégia única para todos os países, os quais são agora vistos como constituindo um único mercado” (Teixeira & Diz, 2005). Estes autores, citando O Grupo de Lisboa, referem que a globalização é um processo novo, diferente da internacionalização, traduzido na expressão “*made in the world*”.

Também Gouveia, Neves e Carvalho (2009) definem a globalização como um fenómeno de dispersão ou explosão de saber e fazer, com origem nos mais diversos pontos do globo e que atinge todos os elementos das sociedades – desde simples indivíduos até aos próprios Estados – e influenciando-os a nível social, político e económico. Para estes autores, “a globalização é um fenómeno em aceleração permanente, enquanto resultado acumulado das sucessivas e constantes transformações conducentes a novos estados de múltipla interconexão à escala internacional”.

Podemos ainda afirmar que a globalização resulta da evolução de outros dois conceitos que a precedem. O primeiro desses conceitos é o liberalismo, doutrina política que preconiza a liberdade individual nos campos político, económico e religioso. A fundamentação

teórica do liberalismo económico, explanada por Adam Smith, decorre do funcionamento livre de mercados autoajustáveis: quando produtores e consumidores têm a liberdade de satisfazer as suas necessidades em livre concorrência, cada produto tem o preço que resulta do ajustamento da oferta e da procura. O liberalismo económico permite um fluxo superior de bens, aproveitando precisamente as vantagens comparativas de cada país ou empresa, contrariamente aos fluxos gerados por uma economia fechada. Daqui resulta uma maior diversificação do consumo, incrementada pela globalização das comunicações e o acesso a meios de comunicação mais económicos e cada vez mais desenvolvidos tecnologicamente.

O segundo desses conceitos é o livre comércio, doutrina que sugere o comércio internacional livre de barreiras de forma a permitir o desenvolvimento económico, baseado no aumento da produção e alocação eficiente dos recursos de cada país. A teoria do livre comércio é baseada num conjunto de estudos e teorias económicas, donde se destacam a teoria das vantagens absolutas de Adam Smith, a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, a teoria da dotação de fatores de Heckscher-Ohlin, a teoria dos fatores específicos de Samuelson e Jones e o mecanismo das economias de escala (Krugman & Obstfeld, 2005).

Seja qual for a noção de globalização abordada, apercebemo-nos que existe uma crescente interdependência das economias com o domínio do capitalismo e a redução das distâncias – quer em espaço, quer em tempo – em resultado do rápido desenvolvimento tecnológico.

A notícia do assassinato do presidente norte-americano Abraham Lincoln, em 1865, levou 13 dias para cruzar o Atlântico e chegar à Europa. A queda da Bolsa de Valores de Hong Kong (outubro-novembro/97), levou 13 segundos para cair como um raio sobre São Paulo e Tóquio, Nova York e Tel Aviv, Buenos Aires e Frankfurt. Eis, ao vivo e a cores, a globalização.

Clóvis Rossi, membro do Conselho Editorial do jornal “Folha de São Paulo”¹

2. Dimensões da Globalização

Como foi referido, a globalização é multidimensional interferindo de diversas formas na nossa vida, embora a dimensão que mais sobressai é a económica. A economia diz-se global quando as suas atividades adquirem um grau de integração elevado. Entre as variáveis

¹ Em <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAA-EgAA/globalizacao>, recuperado em 2012, fevereiro 25.

económicas, o comércio é a que melhor caracteriza a globalização, sendo certo que não é um fenómeno recente (Bonaglia & Goldstein, 2006).

A globalização comercial é a mais facilmente mensurável: se o crescimento do comércio mundial ocorrer a uma taxa de crescimento média anual mais elevada do que a do PIB mundial, podemos afirmar que existe globalização comercial. Quando este processo acontece ao nível regional e é favorecido pelas políticas económicas implementadas pelos países da região, estamos perante um processo de integração económica (Prado, 2005).

O processo de globalização económica, fortemente impulsionado pela redução dos custos de transporte e comunicação, tem crescido face à remoção das barreiras à livre circulação de bens e serviços entre os países e à adoção de políticas liberais.

Mas este processo tem originado um sistema complexo de interdependência entre economias, bastante assimétrico e causador do efeito de “vulnerabilidade externa unilateral”, tanto maior quanto menores forem as opções políticas e quanto maiores forem os custos do processo de ajuste. Um país nestas circunstâncias torna-se sensível a eventos externos e é fortemente afetado por mudanças no cenário internacional, o que ajuda a compreender as dificuldades que afetam os Países em Vias de Desenvolvimento (Gonçalves, 1998).

Importa também referir como consequência da integração internacional a necessidade de existência de um sistema financeiro internacional que permita regular os mercados financeiros e os respetivos fluxos de capitais e de taxas de câmbio. A dimensão financeira representa um dos aspetos mais importantes da globalização e que suscita grande preocupação. Retrata o processo de integração dos mercados financeiros locais aos mercados internacionais, não traduzindo apenas o crescimento das transações financeiras com o exterior (Prado, 2005).

No entanto, os benefícios da integração financeira internacional são um tema bastante controverso. Por um lado, parece existir umnexo entre desenvolvimento dos mercados financeiros e crescimento económico – o deficiente funcionamento dos mercados financeiros é considerado um dos principais obstáculos ao desenvolvimento dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) por limitar as possibilidades de investimento em economias com baixas taxas de poupança ou onde há dificuldades na concessão de crédito – mas, por outro lado, pela análise dos fluxos financeiros, nota-se que os investidores tendem a preferir as oportunidades existentes no interior dos seus países (Bonaglia & Goldstein, 2006).

Prado (2005) considera a dimensão produtiva da globalização como um processo de integração das estruturas produtivas domésticas numa estrutura produtiva internacional,

alertando para a complexidade da sua análise. Trata-se de um fenómeno diretamente relacionado com o desenvolvimento tecnológico, com a organização industrial e com o investimento internacional. Assim, e de acordo com este autor, o processo de globalização produtiva decorre do investimento direto estrangeiro, da disseminação tecnológica associada a modernos modelos de organização industrial, da internacionalização das estruturas de mercado e da competição empresarial.

Podemos ainda constatar a existência de uma dimensão social. As assimetrias verificadas no desenvolvimento, nomeadamente entre os países desenvolvidos e os PVD, têm sido o principal foco de discórdia e contestação ao processo de globalização em curso.

Sendo reconhecida a existência da globalização financeira e da globalização económica, a primeira mais rápida do que a segunda, constata-se que não houve um processo paralelo de liberalização dos fluxos de mão-de-obra, objeto de uma regulamentação bastante restritiva por parte dos Estados. Por outro lado, a regulamentação existente aplicada aos fluxos migratórios não favorece a mão-de-obra não-qualificada que, em consequência, recorre à imigração ilegal, expondo-os ao abuso dos traficantes e à falta de proteção (CEPAL, 2001).

Hobsbawm (2008) mostra-se bastante crítico face à aceleração progressiva da globalização e ao impacto político e cultural que este processo tem gerado: estamos perante “um mercado livre, global e descontrolado”. De acordo com este historiador contemporâneo, a globalização tem provocado um crescimento nas desigualdades económicas e sociais, tanto a nível nacional como internacional, fazendo crescer as assimetrias entre o norte e o sul, referindo que “o impacto da globalização é mais sentido pelos que menos beneficiam dela”. Acrescenta, ainda, os problemas causados pelos fluxos de imigração dos que procuram melhores condições de vida. Tais problemas resultam da falta de soluções políticas supranacionais ou transnacionais: “(...) não existem autoridades globais com a capacidade de tomar decisões políticas, quanto mais o poder de as aplicar. A globalização pára abruptamente ao chegar ao campo da política, seja doméstica ou internacional”.

Ferreira (2006) refere-se ainda a uma dimensão política resultante da necessidade de compensar os efeitos negativos da globalização: “a globalização tem que ser governada” (Mendo Castro Henriques, citado por Ferreira, 2006). As insuficiências dos Estados, verificadas em áreas como a segurança coletiva, a economia, os direitos humanos ou o ambiente, levam-nos a procurar formas de partilha da governação à escala internacional – citando-se, como exemplo, o recurso a organizações como a ONU, a OMC, a OCDE ou o FMI – ou recorrendo à criação de blocos regionais que defendam os seus interesses.

Os efeitos da globalização estão a mudar o centro de gravidade do norte para o sul e do ocidente para o oriente, constatável pelo rápido crescimento das chamadas economias emergentes, nomeadamente, Brasil, Rússia, Índia, Indonésia e China.

Ao falarmos de globalização é inevitável referir a influência deste fenómeno sobre a cultura. Se, por um lado, ao pensarmos na dimensão cultural da globalização associamo-la à *americanização* resultante do efeito dos *media*, dos filmes de Hollywood, das campanhas publicitárias das multinacionais americanas e suas marcas e também à própria língua, por outro lado, o domínio cultural, de um país sobre os outros, torna-se impensável face à crescente exposição dos povos a mais informação, que lhes permite reafirmarem a sua identidade: “quanto mais globalização houver, mais indispensáveis são as ciências sociais e humanas e maior diversidade cultural existirá” (Ferreira, 2006).

Toda a cultura pressupõe a incorporação de valores de outras culturas, sem que tal signifique a subjugação de uma perante a outra. Os contactos culturais entre povos devem pautar-se pelo respeito mútuo e pela afirmação das identidades próprias de cada cultura.

3. Vantagens e Desvantagens da Globalização

Nos pontos anteriores deste capítulo, foram feitas já algumas referências a efeitos decorrentes da globalização. Procuramos agora elencar as principais vantagens e desvantagens apontadas a este processo.

Podemos afirmar com alguma certeza que a abertura da economia e a globalização são processos irreversíveis que, das formas mais variadas, afetam as sociedades e obrigam-nas a conviverem com as mudanças daí decorrentes, não sendo crível que as políticas formais de protecionismo venham a ser reativadas (Hobsbawm, 2008).

Teixeira e Diz (2005) apontam como principais benefícios para as empresas que optem por uma estratégia de globalização a redução de custos resultante das economias de escala daí decorrentes, a melhoria da qualidade dos produtos face à estandardização e conseqüente redução do número de produtos, a intensificação das preferências do consumidor resultante da disponibilidade do produto em qualquer região do mercado global e o aumento da capacidade competitiva. Em oposição a estes benefícios, os autores apresentam como desvantagens da globalização para as empresas a possibilidade de se verificar um excesso de estandardização do produto que pode não satisfazer totalmente qualquer cliente, a

concentração das atividades da empresa responsável pelo enfraquecimento da resposta às necessidades dos clientes, a uniformidade de marketing reduzindo a adaptação às necessidades dos clientes locais e a existência de ações competitivas integradas que podem implicar a redução de receitas, proveitos ou da posição competitiva num determinado mercado.

Mas, as vantagens e desvantagens da globalização não se limitam aos efeitos sobre as empresas. O seu alcance faz jus ao nome e é verdadeiramente global. Por um lado, foi fundamental no combate à inflação e na modernização das economias, beneficiando os consumidores com a possibilidade de adquirirem produtos importados a preços mais baixos e de melhor qualidade. Por outro lado, a modernização dos processos produtivos e o aumento de competitividade provocaram um aumento do desemprego.

Hobsbawm (2008) aponta alguns efeitos negativos resultantes da globalização. O primeiro é o crescimento das desigualdades económicas e sociais, tanto no interior dos Estados como a nível internacional, responsáveis pelas tensões sociais e políticas que afetam as sociedades.

Depois, o impacto da globalização é mais sentido pelos que menos beneficiam dela. Numa economia global os trabalhadores das atuais economias desenvolvidas passam a competir com pessoas com as mesmas qualificações mas com remunerações e regalias inferiores, o que, para além de gerar instabilidade social, vem pôr em causa os sistemas de proteção social que, até agora, garantiam o seu modo de vida.

O terceiro efeito referido diz respeito ao impacto político e cultural demasiado grande que a globalização tem gerado, refletindo-se em movimentos migratórios descontrolados.

O mesmo autor critica ainda a imposição dos valores ocidentais, nomeadamente o modelo de democracia e os direitos humanos, de forma global. Tais valores, “não funcionam como umas quaisquer importações tecnológicas cujos benefícios são imediatamente óbvios e serão adotados da mesma forma por todos os que puderem custeá-los e souberem utilizá-los” (Hobsbawm, 2008).

Bonaglia & Goldstein (2006) têm opinião contrária alegando que, apesar dos efeitos negativos que o processo de globalização acarreta, não é menos verdade que permite o aparecimento de novas oportunidades para promover a democracia. À semelhança dos movimentos sociais na luta pela abolição da escravatura, também a globalização permitirá a difusão da democracia a nível mundial, facilitada pelo acesso a mais fontes de informação - resultado da redução dos custos das comunicações e dos transportes - e pelo papel preponderante dos cidadãos na política.

Centrando-nos no objetivo deste trabalho, importa ainda fazer uma referência aos problemas de segurança, vistos por muitos como uma consequência do processo de globalização em curso e que, face às desigualdades económicas e sociais, já aludidas, reduzem as oportunidades de paz. A globalização que, como vimos, avançou em diversos campos, não teve impacto no campo político e militar, traduzido na total ausência de qualquer autoridade global eficaz (Hobsbawm, 2008).

Fernandes (2002) também se mostra bastante crítico face à evolução que o processo de globalização tem prosseguido pelas influências nefastas para a segurança das sociedades. A instabilidade económica e social provoca afrontamentos que colocam as sociedades em risco, sejam benignas, como as manifestações desenvolvidas pelos movimentos sociais, sejam menos benignas, como o terrorismo.

Os fatores de insegurança que assolam o Mundo não são novos, mas cresceram na mesma medida da globalização pela facilidade e rapidez com que tudo circula e pela instabilidade gerada pelas desigualdades que o processo fomentou.

4. Globalização e Estratégias de Internacionalização

A entrada e consolidação de um negócio no mercado internacional é um processo complexo, mediante o qual as empresas são sujeitas a um conjunto de forças que se impõem no ambiente externo e que exercem uma enorme pressão sobre as organizações.

As pressões competitivas nos mercados domésticos, resultantes da entrada de concorrentes internacionais (com repercussões nas quotas de mercado), e a globalização dos mercados, têm desafiado as empresas a prosseguirem o caminho da internacionalização, sendo certo que é uma solução difícil que não está ao alcance de todas.

Ribeiro e Santos (2005) referem-se aos dilemas competitivos das empresas nacionais na definição das estratégias a seguir: enquanto nas indústrias globais as empresas enfrentam maiores custos fixos de investigação e desenvolvimento, marketing e distribuição, nas empresas locais é a proximidade e o conhecimento do cliente que impera. O sucesso das empresas passa por serem capazes de reproduzir as vantagens competitivas nos mercados internacionais que, basicamente, se resumem a economias de custo – dependentes da dimensão, da experiência, das técnicas de produção, do desenho do produto, das características dos fatores de produção, do uso adequado da capacidade instalada e da

capacidade de gestão – e à diferenciação, traduzida, entre outras, pelas características e desempenho do produto, pelo nível de serviço disponibilizado pela empresa e pela intensidade das atividades de marketing. De acordo com estas premissas, as empresas poderão agir de acordo com as seguintes opções:

- Cooperar com distribuidores nacionais e internacionais com o objetivo de defender a empresa no mercado nacional, sendo a opção indicada para as organizações de escassa dimensão e com vantagens competitivas centradas no mercado local;
- Atacar a concorrência externa, colocando barreiras à entrada das empresas estrangeiras, nomeadamente ao nível dos canais de distribuição e serviços pós-venda, opção aconselhável para empresas de dimensão significativa mas vocacionadas para o mercado interno;
- Internacionalizar por meio da exportação, para as empresas de pequena dimensão mas com vantagens competitivas nos mercados externos; ou
- Globalizar através, por exemplo, do investimento direto estrangeiro, individual ou por aliança estratégica, sendo esta a opção mais indicada para as organizações de maior dimensão em atividades com um grau de exposição internacional significativo.

No entanto, qualquer que seja a opção, surgirão dificuldades no processo de internacionalização, com diferentes consequências. Cuervo-Cazurra e Un (2007) identificam e separam as dificuldades num processo de internacionalização em três grupos. O primeiro, referente à perda de vantagens competitivas, resultante da incapacidade de transferir para os mercados internacionais as vantagens competitivas adquiridas no mercado interno e a incapacidade de criar valor em mercados internacionais. O segundo grupo engloba a criação de desvantagens – situação em que os recursos transferidos geram desvantagens competitivas no novo país – e resulta da desvantagem criada pela transferência de um produto para um novo mercado e pela discriminação efetuada pelo governo ou pelos consumidores do país anfitrião face à origem do produto. O terceiro grupo diz respeito à falta de recursos complementares necessários para atuar num novo país, nomeadamente a incapacidade de expansão, a falta de meios para competir com a indústria do país de destino, a falta de recursos para competir no ambiente institucional do novo país e a falta de infraestruturas do novo país que permitam uma utilização correta dos produtos que se pretendem comercializar.

A internacionalização é um claro desígnio estratégico das empresas de maior dimensão, que passa pela criação de capacidades de intervenção industrial ou comercial em mercados internacionais cada vez mais competitivos. Tal estratégia, passa pela exportação, pelo investimento direto estrangeiro – que engloba aquisições e investimentos de raiz – ou pela realização de contratos – nomeadamente *franchising*, subcontratação, *joint-ventures*, alianças e licenciamento (Teixeira & Diz, 2005).

Os pequenos grupos económicos debatem-se com a falta de meios técnicos, financeiros e humanos, mas a internacionalização torna-se uma condição de sobrevivência face às pressões competitivas impostas pelo atual processo de globalização dos mercados. Em especial para estas empresas será importante o desenvolvimento de competências na exportação que lhes permitam adquirir competitividade nos mercados externos (Monteiro, Medina & Laureano, 2001).

5. As Organizações e os Blocos Económicos

A formação de um bloco económico procura, em primeira mão, o estabelecimento de medidas que beneficiem o comércio entre os países membros, nomeadamente através da supressão de tarifas e barreiras de índole aduaneiro. Como segundo objetivo na criação destes blocos podemos citar a pesquisa de vantagens competitivas em negociações com mercados mais distantes, sejam outros países ou outros blocos económicos.

Os movimentos de integração adotados por estes blocos económicos apresentam diversas formas, consoante o nível de aprofundamento que se pretende atingir: acordos preferenciais de comércio, zona de comércio livre, união aduaneira, mercado único, mercado comum ou união económica e monetária. Uma primeira distinção destes movimentos é a diferenciação entre integração passiva ou negativa – a que corresponde apenas a eliminação de discriminações e restrições ao livre comércio de bens, serviços e fatores produtivos – e integração ativa ou positiva – que inclui a criação de novas instituições e o desenvolvimento de políticas comuns (Porto, 1997).

Os movimentos de integração têm associados efeitos estáticos e dinâmicos que resultam da deslocação geográfica da produção das mercadorias, estudados em economia internacional. A teoria estática das uniões aduaneiras estuda os efeitos decorrentes da sua implementação no bem-estar provenientes da especialização da produção, de acordo com as



vantagens comparadas e de possíveis alterações dos termos de troca. Vejamos o exemplo do *Quadro 1*, em que o país A, com relações comerciais com os países B e C, estabelece uma união aduaneira com o país B:

Quadro 1: Efeitos-Produção na formação de uma União Aduaneira

	País A	País B	País C
Preço em cada país	50€	40€	30€
Tributação de 50%	50€	60€	45€
Integração de A com B	50€	40€	45€

Adaptado de: Porto, M. (1997). *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*

Numa situação de comércio livre ou havendo uma tributação geral de 50%, o país A teria sempre vantagem em importar do país C, o que permitiria aos consumidores pagarem menos do que o preço no mercado nacional (menos 20€ em comércio livre e menos 5€ havendo tributação). Com a criação de uma união aduaneira entre A e B, apesar do custo de produção ser menor em C, o país A passa a importar do país B permitindo aos consumidores obter o bem pelo preço de 40€ (menos 10€ do que no mercado nacional).

O exemplo exposto traduz um desvio de comércio em virtude de a deslocação da produção passar de uma fonte de custo mais baixo (30€ no país C) para uma fonte de custo mais alto (40€ no país B), com implicações na afetação dos recursos e no bem-estar.

Na situação exposta no *Quadro 2*, o país A passa a produzir no mercado nacional o bem a um preço mais competitivo (50€) do que se o importasse do país B (80€) ou do país C (60€). Após a união aduaneira, passará a importar do país B a um custo inferior (40€). Neste caso, estaríamos perante uma criação de comércio, já que se verifica uma deslocação da produção do bem de uma fonte de custos mais elevados para uma de custos mais baixos, com influência positiva na afetação dos recursos e no bem-estar.

Em face do exposto, compreende-se que a probabilidade de existir um ganho líquido na criação de uma união aduaneira será tanto maior quanto maior for o nível de direitos anteriormente aplicados entre os países membros, quanto menor for o nível de tributação aplicado a países terceiros e quanto maior for a parcela do comércio mundial que se dá entre os países que constituem a união aduaneira (Porto, 1997).

Quadro 2: Efeitos-Produção na formação de uma União Aduaneira

	País A	País B	País C
Preço em cada país	50€	40€	30€
Tributação de 100%	50€	80€	60€
Integração de A com B	50€	40€	60€

Adaptado de: Porto, M. (1997). *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*

Os efeitos dinâmicos de um processo de integração refletem-se de duas formas:

- na ampliação da dimensão do mercado – que decorre do aumento da procura potencial gerada pela eliminação das barreiras aduaneiras e pelo aproveitamento das vantagens de especialização – e que permite, por um lado, a redução dos custos pela exploração de economias de escala e de economias de aprendizagem e, por outro, estimular o crescimento do investimento; e
- na eliminação das barreiras aduaneiras entre os mercados que passam a constituir a união aduaneira, permitindo aumentar as possibilidades de concorrência efetiva que, por sua vez, estimula a eficiência interna das organizações e o recurso à inovação tecnológica.

As organizações passam a beneficiar fortemente dos efeitos dinâmicos dos processos de integração e procuram as estratégias de internacionalização que melhor lhes permitam serem competitivas nos mercados internacionais.

A integração do comércio permite ainda uma maior abertura no mercado de trabalho com a transferência de mão-de-obra entre países e com a possibilidade de a produção ser distribuída por vários países aproveitando as vantagens comparativas de cada um dos intervenientes, favorecido pela constituição, cada vez mais frequente, de blocos regionais (Nakano, 1994). Simultaneamente, a integração internacional tem gerado mudanças no comércio internacional, notando-se um incremento das relações entre os países desenvolvidos – com prejuízo dos países menos desenvolvidos – e uma maior regionalização do comércio por via dos acordos internacionais celebrados.

A globalização dos mercados viu aumentar a sua importância e influência face aos avanços da tecnologia e ao elevado grau de eficiência dos meios de comunicação. Mas este processo de aproximação dos mercados também beneficiou dos movimentos de integração

económicos que se desenvolveram a partir da formação da Comunidade Económica Europeia – com especial relevo a partir do fim da “guerra-fria”, que oponha os países ocidentais aos países da Europa Oriental – e dos esforços desenvolvidos no âmbito do GATT, atual OMC, para a redução das imposições aduaneiras e dos entraves de política comercial.

A economia mundial, em fase de rápida globalização, é controlada, principalmente, por empresas privadas e transnacionais que dificultam a atividade dos governos em controlar as suas economias nacionais. “Na verdade, graças a uma teologia predominante do mercado livre, os Estados estão de facto a deixar muitas das suas mais tradicionais atividades diretas” (Hobsbawm, 2008). Apesar deste ponto de vista, os Estados, individualmente ou através dos blocos económicos em que estão integrados, procuram manter estratégias de política comercial, na convicção de que as mesmas influenciam de forma decisiva o quotidiano dos cidadãos.

A União Europeia (UE), em particular, é a primeira potencia comercial mundial, com 20% do volume total das importações e exportações², que, para além da institucionalização do comércio livre entre os seus membros, desde a sua fundação, está igualmente empenhada na liberalização do comércio mundial.

“A riqueza que o comércio pode gerar ajuda os países da União Europeia a proporcionar aos seus cidadãos uma melhor qualidade de vida (...). Se for bem gerida, a participação no comércio mundial pode representar para os países em desenvolvimento a tão necessária oportunidade de crescimento económico” (Comissão Europeia, 2003). Nesse sentido, a estratégia da UE em matéria de acesso aos mercados procura contribuir com a adoção de medidas que permitam ao mercado comunitário vencer o desafio da globalização mundial, nomeadamente (Comissão Europeia, 2000):

- fornecendo às empresas as informações de base sobre as condições de exportação e de investimento em mercados externos;
- dando sequência às denúncias formuladas por empresas alusivas a obstáculos ao comércio com países terceiros;
- assegurando que os parceiros comerciais da UE respeitam os compromissos e os acordos estabelecidos a nível internacional; e
- contribuindo para o estabelecimento dos objetivos negociais a prosseguir entre a UE e os restantes parceiros comerciais ou no âmbito das negociações da OMC.

² Em http://europa.eu/pol/comm/index_pt.htm, recuperado em 2012, fevereiro 25.

6. As Novas Regras de Comércio Internacional

A redução do espaço e do tempo, resultado do crescimento exponencial das novas tecnologias e da diminuição dos custos de transporte, é indissociável do processo de globalização em curso, processo que explica o novo paradigma tecnológico e os mecanismos de interação entre as organizações. Na base deste paradigma estão as novas tecnologias de informação e as inovações no âmbito do relacionamento entre organizações, onde os fatores críticos da vantagem competitiva das empresas se está a deslocar dos custos de produção para os custos de transação e coordenação (Nakano, 1994).

Nakano (1994) refere que com a globalização dos mercados e a crescente mobilidade dos fatores de produção, os fatores capital e trabalho tornaram-se também bens ou serviços transacionáveis, deixando de ser uma dotação fixa de uma determinada região. Neste cenário, o comércio internacional encara novas regras onde são importantes as estratégias decididas pelos governos e empresas multinacionais, nomeadamente, as decisões sobre barreiras à entrada, a diferenciação de produtos, as economias de escala e o progresso tecnológico. Daqui resulta a importância, para a definição das políticas de comércio externo, da localização da produção e das características e estratégias determinadas pelas empresas. No que respeita à intervenção dos governos nas economias, a mesma pode afetar o padrão de comércio mas dificilmente aumenta a competitividade das empresas nacionais. No entanto, as pressões da globalização têm levado os países a realizar esforços para controlar o comércio e o investimento.

Até agora, a Organização Mundial de Comércio (OMC) tem sido a supervisora das regras internacionais de comércio, procurando a liberalização das trocas, através da redução das tarifas aduaneiras e dos obstáculos não tarifários. As taxas protecionistas, apesar da enorme redução levada a cabo no início deste século, continuam a ser um instrumento de regulação do comércio internacional presentes nos processos de integração internacionais, a par dos instrumentos de proteção económica que impõem limites quantitativos à importação ou o cumprimento de determinados pressupostos de qualidade, impedindo desta forma processos de concorrência desleal.

Com as atuais pressões sobre a economia mundial, o sistema de comércio internacional assenta sobre uma complexa sobreposição de sistemas que abrange, para além das regras estabelecidas no âmbito da OMC e suas derrogações, os blocos regionais e um conjunto de arranjos não-tradicionais que cobre áreas em que o comércio internacional

interage com outras políticas domésticas, tais como, políticas de competição, de distribuição, ambientais ou de proteção da propriedade intelectual (Nakano, 1994).

Baldwin (2011) explica pormenorizadamente o surgimento das novas regras do comércio para a economia mundial, na recente mudança de século, caracterizadas pelo aumento de acordos regionais. Os padrões de comércio do século XXI são substancialmente diferentes do comércio correspondente ao fabrico de um produto em determinado país e vendido a um cliente noutra país. O atual comércio mundial é a conjugação de investimentos comerciais, da internacionalização da produção com recurso às novas tecnologias – sejam de produção ou de comunicação – e de infraestruturas que permitam coordenar todas as atividades, a que o autor chama de relação “comércio-investimento-serviços”. Esta relação implica a procura de novas regras de integração que permitam a defesa dos interesses das empresas:

- A realização de negócios com segurança – quando uma empresa constitui instalações de produção em países terceiros ou adotam outras formas de internacionalização em que expõem o capital ou o *know-how*, estão a correr riscos; são essas ameaças aos direitos de propriedade, tangíveis e intangíveis, que se tornaram barreiras comerciais deste novo século;
- A ligação de instalações de produção internacionais – a capacidade de gestão de uma produção, procurando preços competitivos e qualidade, obriga à transferência frequente de bens, pessoas e investimentos; também as ameaças a esses fluxos são uma nova barreira do comércio atual.

Baldwin (2011) mostra-se preocupado com a perda de importância que a OMC está a ter como organismo, até agora, no centro do sistema de comércio internacional, importância que vem decrescendo à medida que aumentam os acordos regionais de cooperação noutras áreas, para além das que tradicionalmente são tratadas pela OMC, e que tendem a proteger interesses particulares dos Estados, não sendo, por isso, verdadeiros acordos que protejam o comércio global e a sua liberalização.

De acordo com este autor, torna-se urgente a concretização de acordos internacionais em áreas muito específicas, que facilitem o comércio mundial do século XXI, sugerindo, nomeadamente:



- Acordos que facilitem a partilha de tecnologia e da propriedade intelectual, com garantia de tratamento justo e respeito dos direitos dos titulares dessa tecnologia ou propriedade;
- Acordos que prevejam a facilitação e proteção dos investimentos estrangeiros na constituição de instalações e formação de trabalhadores, bem como a garantia dos direitos de propriedade, do direito de estabelecimento da existência de leis contra a concorrência desleal, no desenvolvimento de relações comerciais de longo prazo;
- Acordos que garantam a viabilidade dos fluxos de negócios relacionados com o capital, de forma a fomentarem o investimento; e
- Acordos que garantam os serviços de infraestruturas, que permitem a ligação entre instalações fabris, nomeadamente, infraestruturas de transporte e de telecomunicações.

Até agora, a agenda comercial de carácter regional não tem bloqueado a expansão do comércio mundial. Mas, as noções de regras de comércio global estão a ser desvalorizadas em prol de novas regras, algumas das quais criadas em função dos interesses das principais potências comerciais que, inevitavelmente, gerarão assimetrias. Baldwin (2011) conclui que, a manter-se a tendência atual, correremos o risco de os futuros livros de história relatarem a experiência de setenta anos do GATT/OMC, onde o comércio mundial se baseava em regras de comércio e não em regras de poder.

CAPÍTULO II

GLOBALIZAÇÃO E SEGURANÇA

Analisada a problemática da globalização, importa agora investigar os quesitos relacionados com as questões de segurança nacional e internacional, mantendo sempre presente a conexão entre os dois temas.

Será importante referir, desde logo, a existência de estudos sobre a caracterização de vários riscos e ameaças para a segurança (Fonseca, 2010) e da sua relação com a globalização (Miguel, 2009), sem que, no entanto, ao que foi possível apurar, abranjam todos os problemas relacionados com a segurança no comércio internacional.

As questões relacionadas com a segurança são vistas, primordialmente, como formas de evitar atos de terrorismo e incidem sobre a análise desses atos nas relações comerciais, como sejam as implicações do 11 de Setembro para o estudo das relações internacionais (Buzan, 2002). Mas, o termo segurança tem uma abrangência mais vasta à luz do comércio internacional. Veja-se, por exemplo, a ação dos serviços aduaneiros nesta matéria: as Alfândegas desempenham um papel preponderante na execução de controlos aduaneiros que visam a proteção dos Estados e das sociedades contra os mais diversificados tipos de risco, seja na proteção do ambiente e dos cidadãos contra mercadorias perigosas, como na luta contra a criminalidade organizada (Silva, 2010); nesta perspetiva, têm sido fundamentais as diretrizes emanadas pela Organização Mundial das Alfândegas (WCO, 2008) e pela União Europeia, principalmente da definição do papel das Alfândegas Comunitárias na gestão da fronteira externa (COM/2003/452).

1. Principais Fatores de Influência na Segurança Global

As transformações em curso, que através dos meios de informação e comunicação social chegam aos quatro cantos do mundo num ápice, têm produzido efeitos de alcance variável, umas vezes positivos, outras negativos. Neste novo contexto, a globalização gera sentimentos opostos, provoca atitudes contraditórias e transporta, em si mesmo, ambivalência e ambiguidade (Fernandes, 2002).

O processo de globalização, analisado no capítulo anterior, associado à crescente interdependência, aproximação e redução dos entraves fronteiriços entre os povos, faz-se acompanhar de uma forte sensação de vulnerabilidade e insegurança.

O aumento do desemprego e a desvalorização cultural de alguns países, face à “colonização” cultural levada a cabo por países mais desenvolvidos, suscita o afrontamento das sociedades e gera novos fatores de risco. Segundo Fernandes (2002) “o mundo atual é considerado de risco, porque do ponto de vista social, económico, político ou da própria natureza, tende a ficar fora do alcance humano e a escapar à sua monitorização e proteção”.

A conjugação dos potenciais riscos que afetam as sociedades podem desencadear, da forma mais inesperada, a violência e o crime. Perante o sentimento de insegurança, adotam-se medidas adicionais de proteção que, por si só, são indicadoras da quebra de confiança nas instituições e de diminuição da liberdade individual (Fernandes, 2002).

Na verdade, são significativamente baixos os níveis de confiança nas sociedades de hoje, fortemente globalizadas, o que é contrário às sociedades empreendedoras e em desenvolvimento que possuem elevados graus de confiança. Quanto menos confiança existe, maior é o risco de serem tomadas atitudes radicais e mais proeminente é a intolerância e o fanatismo. As sociedades atuais devem, por isso, procurar investir em confiança e em saudáveis relações entre os povos minimizando assim os fatores de risco.

Ao contrário do que seria expectável, o fim da Guerra Fria não implicou a diminuição dos conflitos internacionais: a bipolaridade que ameaçava a Humanidade com um conflito nuclear, deu lugar à globalização com nítidas alterações nas relações de distribuição do poder entre os países e ao aumento das atividades ligadas ao crime organizado e ao terrorismo.

O atual cenário em que vivemos é caracterizado por um conjunto de ameaças e riscos, de carácter multifacetado e transnacional, que procuraremos sintetizar de seguida.

O crime organizado tem sido definido de várias formas. Contudo, a mais consensual foi a aprovada no seio da Organização das Nações Unidas (ONU, 1998) que define crime organizado como a atividade de um grupo de três ou mais pessoas, com uma ligação hierárquica ou relacionamento pessoal, que permite aos seus líderes obter lucros ou o controlo de territórios ou mercados, nacionais ou estrangeiros, através de meios violentos, de intimidação ou corrupção, tanto na promoção da atividade criminosa como com a finalidade de se infiltrar na economia legítima.

Uma organização criminosa procura os mesmos objetivos definidos pelas empresas, o lucro, mas recorrendo a outros meios. Os negócios no mercado ilícito do tráfico de drogas, de armas ou de seres humanos, são acompanhados de táticas de intimidação que, quando falham, geram o recurso à violência de forma a atingirem os seus fins. Outra forma de atuação é o recurso à corrupção, seja para contornar controlos de fronteira, seja para corromper responsáveis políticos ou judiciais de um Estado (Miguel, 2009).

O Projeto de Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, aprovado pelo Relatório da 7ª Sessão da Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ONU, 1998) considera como atividades criminosas perpetradas por estas organizações os seguintes atos:

- **Narcotráfico:** Esta atividade envolve o tráfico ilícito de drogas ou de substâncias psicotrópicas e é considerada como a mais lucrativa do crime organizado, envolvendo máfias do crime e grupos marginais que vão criando instabilidade política, económica e social nos países onde atuam;
- **Tráfico de seres humanos:** enquadra-se neste crime o apoio à imigração ilegal e a exploração da prostituição por parte de redes criminosas. Acredita-se que esta realidade tem um impacto económico semelhante ao tráfico de armas e de droga, gerando receitas anuais de cerca de 9,5 mil milhões de dólares e afetando quatro milhões de pessoas (Fonseca, 2010);
- **Contrafação:** A contrafação e a pirataria são fenómenos de dimensão mundial que têm vindo a aumentar de forma preocupante. A globalização do comércio internacional, associada à expansão massiva da Internet e as pressões que tais factos exercem sobre as organizações internacionais que regulam as trocas comerciais no sentido do incremento das simplificações e diminuição dos obstáculos, pautais e não pautais, ao comércio mundial, têm propiciado o incremento daquele comércio paralelo. A ação daquelas atividades tem repercussões graves no plano económico e social. Afetam o funcionamento dos mercados prejudicando as empresas e põem em causa a defesa dos consumidores, em especial a saúde e a segurança pública. Causam desvios de tráfego e distorções na concorrência. Estimativas da OCDE (OCDE, 2009) indicam que as atividades de contrafação e pirataria representam 5 a 7% do comércio mundial e causam prejuízos na ordem dos 250 mil milhões de dólares;

- **Tráfico ilícito de objetos culturais:** é considerado o terceiro comércio ilícito mais lucrativo e que tem aumentado nos últimos anos, em particular no ano de 2011 devido à instabilidade causada pela “Primavera Árabe”;
- **Furto de materiais nucleares:** A atividade criminosa daqui resultante levou à criação de uma Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares (CPFMN), que inclui a proteção de instalações nucleares, procurando assegurar uma proteção física efetiva durante a utilização, a armazenagem ou o transporte dos materiais utilizados para fins pacíficos, bem como prevenir e combater os crimes ligados a estes materiais e instalações. Todos os Estados-Membros da União Europeia (UE) são partes na CPFMN e têm por missão estabelecer e aplicar medidas destinadas a assegurar essa proteção efetiva, a fim de prevenir, nomeadamente, o furto ou o desaparecimento dos materiais nucleares pelos quais são responsáveis, assim como a sabotagem das instalações nucleares localizadas no seu território. O Tratado Euratom é mais amplo nesta matéria uma vez que estabelece que os Estados-Membros devem prevenir qualquer desvio de materiais nucleares para fins diferentes daqueles a que se destinam;
- **Tráfico ilícito ou furto de armas e materiais explosivos;**
- **Tráfico ilícito ou furto de veículos automóveis:** Motivou uma Resolução legislativa do Parlamento Europeu tendo em vista a adoção de uma Decisão do Conselho relativa à criminalidade automóvel com repercussões transfronteiras; estes crimes representam prejuízos superiores a 15 mil milhões de euros anuais³;
- **Corrupção de autoridades públicas:** em Portugal, foi criado o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas (artigo 1º da Lei nº 54/2008). O CPC não é, no entanto, um órgão de investigação criminal, a qual compete a outros órgãos e instituições do Estado, em especial, ao Ministério Público; e
- **Atos de terrorismo:** As organizações terroristas visam, acima de tudo, atingir objetivos políticos, com recurso à violência de forma indiscriminada. Outra característica atribuída a estas organizações é a de as suas ações procurarem a

³ JO C 34, de 7.2.2004, p. 18.

subversão, independentemente das aspirações de ordem doutrinária ou religiosa, pretendendo criar um clima de terror de grande impacto psicológico nas populações. De entre as atividades secundárias de suporte às suas ações incluem-se a procura de formas de financiamento, o recrutamento e treino de operacionais, o desenvolvimento e aperfeiçoamento de competências especializadas, bem como a preparação de atentados (Miguel, 2009).

Quando pensamos em insegurança, assaltam-nos as noções referidas respeitantes ao crime organizado e, em particular, ao terrorismo, que têm crescido na mesma proporção do processo de globalização, recorrendo às mesmas tecnologias.

Com o evoluir da globalização, os Estados-nação têm vindo a perder a sua autonomia decisória no campo económico e o crime organizado é um fenómeno que cresce principalmente onde a presença do Estado não se faz sentir. Ao mesmo tempo, e de acordo com a Lei de Parkinson para a discussão da segurança, a sensação de insegurança de uma nação aumenta na razão direta do seu poder, ou seja, quanto maior e poderosa for uma nação, mais os seus líderes e a sua população aumentam os seus níveis de aspiração em política internacional (Vigevani, Correa & Cintra, 1998). Desta forma, criam-se as condições para que o crime organizado e o terrorismo se tornem ameaças transnacionais associados a elevados índices de insegurança.

O terrorismo atual apresenta-se como uma violência indiscriminada contra civis, extremamente letal, com o propósito de espalhar o pânico nas sociedades, podendo resultar em várias formas de ação e com diferentes repercussões (Fonseca, 2010):

- **Terrorismo nuclear:** com o fim da Guerra Fria, discute-se a possibilidade de algumas armas de destruição maciça terem caído nas mãos de terroristas, o que traduz um risco real de armas nucleares poderem ser utilizadas por grupos terroristas. Nas palavras do presidente Barak Obama, “duas décadas após o fim da Guerra Fria, enfrentamos uma cruel ironia da história: o risco de confrontação nuclear entre nações baixou, mas o risco de um ataque nuclear aumentou” (Obama, 2010);
- **Terrorismo biológico:** caracteriza-se pelo uso intencional de agentes biológicos, com o objetivo de produzir doenças ou intoxicações nas populações. As armas biológicas



atuam através da utilização de vírus, bactérias, bacilos e toxinas, que provocam incapacidade ou morte, a curto ou médio prazo, em seres humanos, animais e plantas;

- **Terrorismo químico:** as armas químicas atingem o sistema nervoso ou o sistema respiratório, com resultados paralisantes e fatais. Apesar das Convenções que procuram minimizar ou eliminar a sua utilização, a produção e o uso de armas químicas continua a ser uma realidade, estando presente na memória de todos os ataques efetuados por tropas iraquianas contra as populações Curdas no norte do país;
- **Terrorismo com “bombas sujas”:** traduz-se na utilização de armas com materiais radioativos que podem espalhar poeiras ou partículas radioativas por uma área significativa em volta do local de deflagração;
- **Utilização de suicidas:** as atuais organizações terroristas caracterizam-se pela tendência de efetuar ataques suicidas, procurando provocar o pânico; e
- **Ciberterrorismo:** define-se como um ataque premeditado contra informações, sistemas e programas informáticos, com intenções políticas, económicas, religiosas ou ideológicas, visando a paralisação das redes de computadores utilizadas nas mais diversificadas atividades, criando o caos e generalizando o medo destes ataques.

Mas os conceitos de segurança incluem a agregação de outros valores para além dos referidos. Existem outras atividades que influenciam sobremaneira a segurança dos Estados e das sociedades, disseminadas através de transações comerciais internacionais e que, por esse motivo, importa controlar. Referimo-nos, concretamente, à necessidade de controlar a aplicação das regras de proteção do ambiente, da saúde e da segurança do consumidor, à deteção da utilização ilícita de bens de dupla utilização (bens duais) – a partir dos quais se pode perder o controlo da proliferação de armas de destruição maciça –, à deteção de crimes financeiros – que limitam o desenvolvimento sustentado das sociedades e que constituem uma fonte de alimentação do crime organizado – e, ainda, a proteção das espécies da fauna e flora em vias de extinção que, na maior parte das vezes, também funcionam como fonte de rendimento para o crime organizado.

O *World Economic Forum* (WEF) publica anualmente um relatório de avaliação dos riscos, fundamental para a análise de previsão económica e de mercado. A diminuição da incerteza é hoje mais crucial que nunca pois uma melhor gestão da incerteza permite às

organizações fazerem um melhor planejamento estratégico e estarem preparadas para os riscos da competição, elaborando modelos de negócio mais resilientes ou políticas públicas mais robustas.

O Relatório referente a 2011 (WEF, 2011) identificou como riscos principais a disparidade económica e as falhas na governação global que, por esse motivo, intensificam um conjunto de outros riscos. Este relatório destaca três grupos de riscos de maior importância:

- a relação entre o comércio ilícito, o crime, a corrupção e a fragilidade dos Estados, o que vem sublinhar o que atrás ficou dito: o elevado número de países fragilizados, o crescimento do mercado negro e o conjunto de crimes referidos criam oportunidades para o crescimento da ilegalidade;
- um conjunto de riscos relacionados com o crescimento limitado de recursos, nomeadamente, interligados à água, aos alimentos e à energia; e
- os riscos relacionados com os desequilíbrios macroeconómicos globais: a crise financeira mundial resultou de fraquezas estruturais de longo prazo em que os desequilíbrios macroeconómicos, as crises fiscais, o enfraquecimento dos mercados financeiros e os prejuízos sociais associados representam um eixo complexo de riscos económicos.

Para além destes três grupos, o *Global Risks 2011* identifica ainda cinco riscos emergentes:

- Segurança de redes: a importância do controlo da informação, evitando os hackers, as falhas de serviços em grande escala e a possibilidade de *ciber* ataques entre países;
- Elevado crescimento populacional: o aumento descontrolado da população pode resultar em aglomerados populacionais, no aumento da violência e no colapso de Estados;
- Escassez de recursos: limitações nas matérias-primas, água e energia criam limites para o crescimento e criam pontos de conflito;
- Redução da globalização: com a crescente desigualdade económica, pode verificar-se uma reação das populações contra a globalização e a integração económica e política; e

- Ameaças de armas nucleares e biológicas: representam uma preocupação renovada num mundo cada vez mais frágil.

O relatório de 2012 do *World Economic Forum* (WEF, 2012) descreve cinquenta riscos globais, agrupando-os em cinco categorias:

- económicos: centrados nos desequilíbrios fiscais crónicos e na crescente disparidade de rendimentos;
- ambientais: reunidos em volta do aumento das emissões de gases de efeito estufa e dos riscos de calamidades naturais resultantes do poder devastador da natureza que relembram os limites da tecnologia;
- sociais: caracterizados pelo crescente número de jovens com poucas perspetivas de futuro, pelo elevado número de reformados dependentes do Estado e ainda o abismo cada vez maior entre ricos e pobres;
- geopolíticos: onde se destacam as lacunas na aplicação de políticas públicas, principalmente as disfunções resultantes de normas e instituições que não asseguram a proteção necessária face à complexidade das relações internacionais; e
- tecnológicos: resultantes, principalmente, das ameaças às redes de comunicação e possibilidade de ataques cibernautas entre países.

A conjugação destes riscos ameaçam o crescimento global e favorecem os sentimentos nacionalistas e o protecionismo, enquanto o mundo continua vulnerável a crises financeiras sistémicas e à escassez de água e de alimentos.

2. Globalização, Direito Internacional e Segurança

O processo de globalização a que nos temos vindo a referir – interligado às novas redes de comunicação, à erosão do poder dos Estados e aos problemas dele decorrentes – justifica a necessidade de se aprofundar e consolidar, em termos jurídicos, o conceito de interesse público internacional, sendo certo que este conceito nem sempre coincide, por um

lado, com os interesses internacionais de cada Estado e de cada sociedade e, por outro lado, com os interesses das empresas privadas internacionais (Filho, 1995).

Estes conflitos tendem a agravar-se com a globalização, com prejuízo dos interesses dos mais frágeis e desprotegidos, pelo que é fundamental reforçar o papel do Direito Internacional tendo em vista a manutenção da ordem social e a segurança global.

A globalização é essencialmente um processo económico e não um processo que titularize os Estados na condição de principais protagonistas. Pelo contrário, surge como uma condição de realização de capitais e interesses particulares. Na verdade, este processo de globalização económica não dispõe de leis, pois as denominadas "leis do mercado" são verdadeira e exclusivamente do domínio da economia.

Inicialmente concebido para agrupar um conjunto de regras e princípios para quadros normativos, o Direito Internacional representa hoje uma ordem jurídica que tem vindo a adaptar-se à sociedade global, moldada por relações internacionais económicas, políticas e sociais. A globalização do Estado de Direito “reproduz um processo dinâmico, cada vez mais intenso, de legalização das relações internacionais, com importantes repercussões no comportamento dos governos e no modo como as sociedades são governadas” (Neto, 2005).

O Direito, apesar de cada vez mais submisso a vínculos com a economia, deve permitir estabilizar a interação entre os sistemas sociais e, ao mesmo tempo, criar e manter uma certa ordem social, favorecendo a segurança internacional (Neto, 2005).

Simultaneamente, tem-se desenvolvido a disciplina jurídica das relações económicas internacionais dentro do Direito Internacional. A regulação da economia baseada nos princípios tradicionais da soberania e da territorialidade é cada vez mais insuficiente face às exigências da atividade económica internacional. Perante as condições propiciadas pelo processo de globalização económica, o Direito dos Negócios Internacionais tem-se desenvolvido mediante a criação de novas formas e diferentes estruturas de contratos internacionais, que pretendem não só responder às pressões resultantes daquele processo, como também serem uma forma de incrementarem a segurança nas transações internacionais.

3. Globalização e Políticas de Segurança

O conceito de segurança manteve-se inalterado até ao último quartel do século XX. Desde o Tratado de Vestefália, em 1648, que os países estavam inseridos numa ordem simples, com fronteiras perfeitamente definidas, com distinção clara entre a ordem interna e externa. Cada Estado detinha o poder absoluto do uso da força e as relações internacionais eram mantidas sob o seu domínio, ou seja, “era o único e principal ator de segurança” (Fonseca, 2010).

É apenas no final da Guerra Fria que este modelo começa a sofrer alterações, impulsionadas pelo processo de globalização. As fronteiras tornam-se mais diluídas, levando os Estados a reformular os conceitos de segurança. Fatores de natureza cultural, social, política, económica e de segurança, alteram as noções de segurança até aí imutáveis. O Estado deixa de conseguir, sozinho, combater e prevenir as ameaças e os riscos sentidos pela sociedade e geradores de insegurança. Assim, “alargam-se os domínios da segurança e o Estado vê-se obrigado a chamar novos atores para produzirem e distribuírem segurança” (Fonseca, 2010).

Para dar resposta às novas ameaças, os sistemas de segurança passam a ser mais complexos e os Estados passam a ter um papel essencialmente regulador. Almeida (2008) define segurança interna como o esforço encetado pelos Estados, envolvendo agentes e capacidades públicas e privadas, para contribuírem para um clima de paz social e de tranquilidade pública de um país. É também nesse sentido a noção apresentada por Lourenço, Cabral, Machado e Duque (2006) ao referirem que a “segurança equivale nas sociedades contemporâneas ocidentais ao estatuto de bem público e de direito fundamental, sendo percepcionada como um fator de desenvolvimento económico, coesão social e estabilidade política”.

Em Portugal, as políticas públicas de segurança têm sido focadas na descentralização e territorialização da segurança com a criação das polícias municipais, na cooperação internacional com várias instâncias (por exemplo, a Europol e a Interpol) e na privatização da segurança através da entrega de competências de controlo a empresas de segurança privadas, citando-se, como exemplo, o controlo de bagagens e pessoas nos aeroportos (Fonseca, 2010).

Mas a segurança de cada Estado está interligada com os padrões internacionais em que está inserido, de tal forma que a segurança de cada Estado está dependente de preocupações comuns e transversais a outros Estados (Buzan, 1991).

A União Europeia, espaço de comunitarização com um papel incontornável na edificação de uma nova ordem internacional, também sentiu a necessidade de procurar uma política de segurança global, consagrada formalmente no Tratado da União Europeia e traduzida pela institucionalização do terceiro Pilar referente à Política Externa e Segurança Comum (PESC), assente em princípios de cooperação intergovernamental.

No entanto, apesar da evolução ao nível da institucionalização, a PESC não tem tido o sucesso desejado, em termos de eficácia, por diversos motivos (Brandão, 2003):

- as principais decisões sobre a sua definição têm de ser tomadas por unanimidade;
- o processo de decisão consagrado é o da consulta;
- a execução das ações comuns e a representação externa é da responsabilidade da presidência da União, que apresenta caráter rotativo;
- o direito de iniciativa é partilhado;
- a União não tem personalidade jurídica própria; e
- tem sido notória a dificuldade da União falar a uma só voz.

Para além da falta de uma abordagem global da segurança, impõe-se a necessidade de estudar e implementar políticas centradas na pessoa humana. Nesse sentido vão as propostas do Relatório para o Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (citado por Brandão, 2003), onde “é proposta a substituição da abordagem tradicional da segurança estadual, nacional, territorial e militar, por uma nova abordagem assente na segurança das pessoas”, abordagem estabelecida nos seguintes pressupostos:

- as pessoas como objeto da segurança, implicando, desta forma, a separação entre a segurança do indivíduo e a segurança do Estado;
- a universalidade, transnacionalidade e diversidade das ameaças; e
- a interdependência das componentes da segurança.

4. As Implicações do 11 de setembro

Os ataques terroristas perpetrados contra os Estados Unidos da América (EUA) em 11 de setembro de 2001 foram um marco histórico que justificam as mudanças ocorridas nas relações internacionais a partir dessa data e que marcam o início da chamada “guerra ao terrorismo”, caracterizada pela decisão unilateral dos EUA de invadir o Afeganistão para expulsar os Talibãs – acusados de darem guarida a grupos terroristas – e, posteriormente, de invadir o Iraque na perseguição das armas químicas de Saddam Hussein.

Mais do que afetar as relações internacionais, os atentados criaram, principalmente nos EUA, uma sensação de vulnerabilidade e de insegurança com consequências políticas, económicas e sociais e que influenciaram, decisivamente, as relações de comércio internacional.

Mas em que medida estes ataques terroristas afetaram as relações internacionais? As alterações ocorridas resultarão apenas do pânico e da sensação de vulnerabilidade causados?

Buzan (2002) analisa os acontecimentos do 11 de setembro comparando quatro perspectivas de estudo das relações internacionais e conclui que o 11 de setembro vem acrescentar preocupações específicas da “guerra contra o terrorismo” mas não altera a maior parte das premissas das relações internacionais, nomeadamente, nos debates sobre a territorialidade, sobre o uso e os limites do poder militar, sobre o peso dos fatores sociais e materiais nas relações internacionais ou na polaridade entre globalização e regionalização. Conclui ainda que “o 11 de setembro não está na linha da descolonização, ou da Segunda Guerra Mundial, ou do fim da Guerra Fria, ou da crise do petróleo dos anos 70” e “não está associado nem mesmo a Pearl Harbour, com o qual tem sido comparado porque, embora possa ter um impacto significativo na psicologia dos Estados Unidos, é improvável que desencadeie um conflito na mesma escala”.

Hobsbawm (2008) vai mesmo mais longe ao afirmar que, “exceto como metáfora, não poderá haver nunca aquilo a que chamamos uma guerra contra o terror ou contra o terrorismo, só contra intervenientes políticos em particular”, concluindo que “o problema do terrorismo requererá cabeças frias, não histeria”. Este historiador encara as medidas tomadas no pós 11 de setembro como ações políticas que procuraram a supremacia mundial dos Estados Unidos, sob a capa de que novos ataques poderiam ocorrer.

A globalização da “guerra contra o terror” terá gerado mais anticorpos e desenvolvido o perigo de novas redes internacionais de terrorismo para regimes do mundo desenvolvido até aí estáveis (Hobsbawm, 2008).

Independentemente do grau de risco que possam envolver as atividades terroristas e do clima de medo, fomentado ou não, o certo é que têm sido implementadas medidas de segurança suplementares que afetam o comércio internacional. Exemplo dessas medidas são as alterações à legislação comunitária, de forma a exercer um maior controlo sobre as mercadorias destinadas à União Europeia, ou os controlos impostos pelos Estados Unidos sobre as mercadorias a importar, que abordaremos mais detalhadamente adiante neste trabalho.

5. A Globalização e o Controlo Aduaneiro

O início do século XXI tem confrontado as alfândegas com um aumento significativo das transações internacionais, donde resultam aparentes divergências de procedimentos, decorrentes da globalização do comércio. Por um lado, e na sequência das questões de segurança atrás referidas, existe a necessidade de proceder a controlos eficazes dos movimentos de mercadorias mas, por outro lado, o aumento do comércio internacional aconselha uma maior facilitação do comércio legítimo.

Em 2003, a Comissão Europeia efetuou uma Comunicação ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social (COM/2003/452) sobre o papel das alfândegas na gestão integrada das fronteiras externas onde, “face às ameaças crescentes provenientes de mercadorias perigosas, do crime organizado ou de organizações terroristas”, e efetuada a análise sobre se a abordagem que, à data, era efetuada pelos serviços aduaneiros assegurava uma proteção adequada da Comunidade e dos seus cidadãos em qualquer ponto da fronteira externa, a Comissão Europeia considerou que “a resposta a esta questão é manifestamente negativa”.

Independentemente da importância das ações desenvolvidas por todos os Estados-Membros em termos de segurança, as medidas e as prioridades diferiam de país para país, resultando em diferenças de atuação e em lentidão na resposta a novas ameaças. As disparidades encontradas resultavam, essencialmente, da diferença de recursos humanos e dos equipamentos necessários – principalmente sistemas informáticos de gestão de risco –

colocados à disposição das autoridades aduaneiras: a falta de investimento, resultava em controlos menos eficientes. Em termos de segurança, as divergências significavam capacidades diferentes para deter um dispositivo explosivo, uma arma biológica ou uma mercadoria perigosa.

Impunha-se, pois, reforçar a segurança das mercadorias de forma a garantir um nível de proteção elevado e idêntico em todos os pontos da fronteira externa da então Comunidade Europeia, para o que se tornou fundamental:

- racionalizar os controlos aduaneiros nas fronteiras externas, procedendo a uma reorganização das operações aduaneiras para maximizar a eficácia dos controlos que permitisse estabelecer prioridades e combinar a segurança efetiva com a gestão ótima dos recursos; e
- dotar as funções de segurança aduaneira de um enquadramento legislativo e financeiro, nomeadamente, alargando o campo de ação dos textos legislativos aos poderes e funções aduaneiras e criando soluções financeiras apropriadas aos objetivos a atingir.

A Comissão Europeia recomendou também a implementação de algumas melhorias tendo em vista os objetivos propostos:

- uma abordagem comum dos riscos, mediante a racionalização dos métodos de gestão dos riscos; tal abordagem implicava um quadro comum (através da definição de perfis de risco comuns), racionalizado (em que todos os dados relativos às mercadorias deveriam ser transmitidos aos serviços aduaneiros pelos operadores tendo em vista uma primeira seleção dos riscos), informatizado (mediante a transmissão de dados num formato eletrónico) e completo (ou seja, a abordagem comum dos riscos deve ser secundada por uma abordagem comum dos controlos necessários);
- garantir um nível adequado de recursos humanos e de equipamento que permitissem assegurar os controlos necessários;
- facilitar o comércio sem comprometer a segurança e a proteção, procurando encontrar o ponto de equilíbrio entre a proteção da Comunidade e dos seus cidadãos e a facilitação do comércio legítimo, nomeadamente recorrendo à simplificação das formalidades aduaneiras;



- estudar a possibilidade de partilhar responsabilidades visto ser mais fácil o controlo no país de exportação do que nos pontos de entrada; e
- reforçar a cooperação com países terceiros pois uma gestão integrada e eficaz da fronteira exige uma política global de cooperação com os restantes parceiros comerciais.

Mas este processo de modernização não se reduz ao espaço da União Europeia. Também as administrações aduaneiras com assento na Organização Mundial de Comércio reconhecem as suas responsabilidades no desenvolvimento de uma nova estratégia e na definição de políticas que adaptem os serviços aduaneiros a esta nova realidade, na certeza que têm importantes desafios e aspirações ambiciosas a atingir.

A Organização Mundial das Alfândegas, em 2008, publicou um relatório onde abordava o futuro das alfândegas (WCO, 2008), que analisaremos de seguida e que ajuda a compreender o papel das administrações aduaneiras na atual conjuntura de globalização do comércio.

Desde logo, compreende-se a necessidade de adotar um modelo de gestão que responda aos desafios e aspirações das alfândegas, nomeadamente:

- à globalização dos negócios e do comércio;
- ao contributo para o desenvolvimento e redução da pobreza;
- à capacidade de absorver as novas e complexas regras de comércio resultantes do processo de globalização;
- a competência para enfrentar o terrorismo internacional e o aumento das ameaças transnacionais; e
- ser capaz de atuar na proteção do ambiente.

Resultam daqui também importantes oportunidades para o trabalho desenvolvido pelas alfândegas:

- uma rede global de alfândegas;
- uma melhor gestão da fronteira externa da União Europeia;



- um quadro estratégico com objetivos globais;
- um melhor entendimento das cadeias de abastecimento e da sua gestão;
- melhor aproveitamento das novas tecnologias; e
- o fortalecimento das parcerias aduaneiras com operadores, outras alfândegas e entidades públicas.

Na verdade, o comércio globalizado é complexo, fluido e extremamente sensível a fatores externos, influenciado pelos seguintes aspetos:

- Aumento e complexidade do comércio internacional, que tem tido um incremento anual de aproximadamente 8%, certamente afetado pelo aumento de acordos de comércio regionais;
- Novos modelos de negócio, nomeadamente, a distribuição *just-in-time* que obriga a uma gestão eficiente dos stocks e que causam um aumento de pressão sobre as cadeias logísticas de distribuição, incluindo sob a atividade das administrações aduaneiras;
- Aumento das ameaças à segurança e do crime organizado que podem afetar negativamente as cadeias logísticas de distribuição, principalmente se interromperem o fornecimento de bens fundamentais para as populações;
- As sociedades são cada vez mais exigentes e preocupadas com o contrabando de produtos proibidos ou perigosos para a saúde e ambiente, pelo que esperam uma intervenção eficaz e eficiente por parte dos serviços aduaneiros; e
- O aumento das fraudes de receitas públicas, resultantes da fuga aos direitos e taxas cobradas nas transações, causam distorções no comércio internacional com prejuízo das empresas que agem licitamente.

As principais funções das alfândegas têm estado ligadas ao controlo do movimento das mercadorias e à salvaguarda dos interesses dos Estados-Membros, nomeadamente com a cobrança das receitas que lhes estão cometidas. No entanto, como já foi referido, as responsabilidades das entidades aduaneiras têm aumentado na mesma medida em que se têm desenvolvido as trocas comerciais, incluindo na sua missão o desenvolvimento e implementação de um conjunto integrado de políticas e procedimentos que visam garantir

uma maior segurança, sem prejuízo da facilitação do tráfego legítimo de mercadorias e de uma eficaz arrecadação de receitas. Podemos resumir os objetivos que sustentam a missão dos serviços aduaneiros nos seguintes itens:

- Promover a previsibilidade e segurança do movimento internacional de bens e pessoas, seguindo normas claras e precisas de atuação;
- Eliminar a duplicação de procedimentos e atrasos nas cadeias logísticas internacionais, em resultado da solicitação de múltiplos pedidos de informação e da duplicação de controlos;
- Apoiar o sistema de comércio internacional através da criação de condições equitativas de negócio a nível global, nacional e regional;
- Reforçar a cooperação entre as administrações aduaneiras, bem como entre estas e outras instituições governamentais através da criação de protocolos; na verdade, os dois novos pilares instituídos pelo Tratado da União Europeia – referentes, o primeiro, à Política Exterior e de Segurança Comum e, o segundo, à Justiça e Assuntos Internos (cooperação judicial e policial) – estão essencialmente cometidos a outras instituições, com quem devem ser mantidos contactos que permitam atingir os objetivos de segurança perspectivados para o espaço da União Europeia; e
- Proporcionar às administrações aduaneiras condições que lhes permitam facilitar o comércio legítimo.

Silva (2010) também se refere à “aceleração do tempo no seio de uma diluição dos espaços”, em que a adaptação dos serviços aduaneiros a esta nova realidade se impunha de forma prioritária.

Na verdade, as alfândegas, nacionais e comunitárias, responderam aos desafios que lhes foram colocados, tanto a nível legislativo como a nível operacional: (i) as disposições de natureza económica constantes do Código Aduaneiro Comunitário [CAC – Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro] e respetivas Disposições de Aplicação [DAC – Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de julho], traduzidas na aplicação de regimes aduaneiros económicos e/ou na aplicação de procedimentos simplificados de importação e exportação, foram acompanhadas de uma significativa mudança organizativa que permitiu reduzir drasticamente o tempo de desalfandegamento das mercadorias; (ii) a criação e o desenvolvimento de sistemas automáticos de tratamento das declarações aduaneiras facilitou

a análise da informação e a aplicação de novos métodos de análise de risco para a seleção dos controlos a efetuar (Silva, 2010).

A União Europeia, na sequência das propostas efetuadas pela Comissão Europeia, adotou medidas legislativas específicas na área da segurança e da análise de risco comum. As mais significativas foram consagradas:

- no Regulamento (CE) n.º 648/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de abril, que altera o CAC, definindo, nomeadamente, a noção de risco (“probabilidade de ocorrência de um incidente, em relação à entrada, saída, trânsito, transferência ou utilização final de mercadorias que circulem entre o território aduaneiro da Comunidade e países terceiros, bem como à presença de mercadorias que não disponham de estatuto comunitário, que impeça a correta aplicação de medidas comunitárias ou nacionais, ou comprometa os interesses financeiros da Comunidade e dos seus Estados-membros, ou constitua uma ameaça para a proteção e segurança da Comunidade, a saúde pública, o ambiente ou os consumidores”) e a de gestão de risco (“identificação e a aplicação sistemáticas de todas as medidas necessárias para limitar a exposição ao risco. Tal inclui atividades como a recolha de dados e de informações, a análise e avaliação do risco, a recomendação e a realização de ações e o controlo e revisão regulares do processo e dos seus resultados, com base em fontes e estratégias internacionais, comunitárias e nacionais”);
- no Regulamento (CE) n.º 1875/2006 da Comissão, de 18 de dezembro, que altera as DAC em conformidade com as medidas de segurança introduzidas no CAC;
- no Regulamento n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de abril, que estabelece o Código Aduaneiro Modernizado;
- na Decisão n.º 70/2008/CE do Parlamento e do Conselho, de 15 de janeiro, relativa às alfândegas eletrónicas, a partir da qual são instaurados “sistemas aduaneiros eletrónicos seguros, integrados, interoperáveis e acessíveis para o intercâmbio de dados constantes de declarações aduaneiras, documentos de acompanhamento das declarações aduaneiras, certificados e outras informações relevantes” (artigo 1º);
- na Comunicação n.º COM/2008/169, da Comissão Europeia ao Conselho, Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, sobre a estratégia para a evolução da União Europeia, que define um enquadramento estratégico para as alfândegas da União Europeia com base em objetivos estratégicos comuns de proteção

dos interesses sociais e financeiras da Comunidade, de apoio à competitividade das empresas europeias, de reforço da facilitação do comércio legítimo, de controlo e gestão das cadeias de abastecimento utilizadas na circulação internacional de mercadorias, de cooperação entre as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e outras entidades e de uma abordagem comum para o desenvolvimento de novos métodos de trabalho e competências.

Pelo que aqui foi exposto, compreende-se o papel crucial que as alfândegas assumem no comércio internacional. “Trata-se de um organismo que dispõe de um capital de conhecimento e experiência acumulados no exercício secular do controlo do comércio legítimo”, resultado de uma atividade que pressupõe um conhecimento profundo das mercadorias – fundamental para a correta classificação pautal das mesmas e consequente aplicação das imposições que lhes são aplicáveis – e das fortes ligações, que daí advém, com todo o conjunto de operadores que, de alguma forma, estão ligados à logística associada às transações comerciais (Silva, 2010).

O conhecimento desta realidade permitiu que as instituições aduaneiras absorvessem com relativa facilidade as decisões da União Europeia referidas, em particular, a facilitação do comércio legítimo e a adoção de um sistema de gestão de risco comum.

As medidas de segurança implementadas na Europa são substancialmente diferentes das adotadas pelos Estados Unidos em 2007 que pretendem introduzir a obrigatoriedade de, a partir de 1 de julho de 2012, 100% das mercadorias exportadas para aquele país por via marítima, terem de ser sujeitas a controlo por *scanner*.

Um estudo da Comissão Europeia, publicado em fevereiro de 2010 (Comissão Europeia, 2010), mostra que a legislação norte americana, para além de unilateral, de implicar custos desmesuráveis e disfunções no comércio internacional, não vai de encontro aos desafios de segurança do século XXI. As conclusões desse estudo apontam como principais impactos na implementação daquela legislação os seguintes itens:

- a compra e instalação de *scanners* e de equipamentos de deteção de radiações envolveria um custo aproximado de 430 milhões de euros para os portos europeus com tráfego para os Estados Unidos;
- os custos operacionais nos portos da Europa poderiam ascender a 200 milhões de euros anuais;



- ocasionaria perdas anuais nas economias americana e europeia, relacionadas com as perturbações no comércio, de aproximadamente 10 mil milhões de euros;
- iria aumentar os custos de transporte;
- não cobriria os riscos relacionados com o tráfico de armas químicas e biológicas;
- poria em causa as políticas de segurança adotadas pela União Europeia baseadas nos programas que envolvem os estatutos concedidos a Operadores Económicos Autorizados, o código *International Ship and Port Facility Security* (ISPS) e a adoção das normas de segurança acordadas no seio da Organização Mundial das Alfândegas.

A missão das alfândegas no século XXI vai depender da sua capacidade de serem um organismo de gestão e de controlo, fundamental para “a consecução das políticas fiscal e comercial e cada vez mais determinante para o controlo da cadeia logística internacional numa ótica de segurança, no seio de uma realidade cada vez mais complexa e mutável” (Silva, 2010).

CAPÍTULO III

O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO ATUAL CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

Terminada a análise dos documentos coligidos para esta investigação, importa agora focarmo-nos na análise das entrevistas realizadas, consideradas o método mais adequado para o estudo das questões e hipóteses suscitadas neste trabalho.

Tendo presente as críticas e limitações que alguns investigadores apontam aos métodos qualitativos – nomeadamente, a falta de rigor e o fornecerem uma base insuficiente para efetuar generalizações científicas – consideramos que o recurso a entrevistas semiestruturadas permite, no caso em apreço, analisar a subjetividade e a influência das variáveis independentes identificadas neste estudo, a saber, as medidas de proteção implementadas e os riscos que afetam a segurança.

A metodologia qualitativa baseia-se na experiência, procurando interpretar determinada realidade atendendo aos seus diversos pontos de vista. Por seu turno, as metodologias quantitativas são entendidas como estudos que se fundamentam em dados empíricos processados quantitativamente, recolhidos e trabalhados com objetividade e neutralidade, com base nos quais o investigador levanta e testa hipóteses (Demo, 1995).

Yin (2003) define o método de estudo de caso como uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, em particular quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos.

A metodologia qualitativa é especialmente recomendada quando as questões de pesquisa forem do tipo “como” e “por que” e quando está em causa a análise de acontecimentos contemporâneos, mas onde não se podem manipular comportamentos relevantes, ou seja, tem como ponto de partida a experiência, procurando interpretar uma realidade considerando os seus diversos pontos de vista (Yin, 2003).

Os métodos qualitativos centram-se na análise dos comportamentos, das atitudes ou dos valores e não têm preocupação com a dimensão da amostra nem com a generalização dos resultados (Sousa & Baptista, 2011).

As questões de segurança, nacionais ou internacionais, envolvem sempre diversos organismos de qualquer nação: serviços secretos, serviços de emigração, corpos policiais,

militares e, na área do controlo de mercadorias, as alfândegas. São precisamente os controlos efetuados sobre as mercadorias que podem ter impacto sobre o processo de globalização do comércio internacional, pelo que entendemos que a entrevista a individualidades da Comissão Europeia e de Alfândegas da União seria a forma indicada para avaliar a pertinência das questões suscitadas nesta investigação.

1. Caracterização do Painel de Entrevistados

Os entrevistados desenvolvem a sua atividade profissional no estudo e implementação de medidas de controlo comunitário e nacionais, possuindo, assim, a experiência e os conhecimentos necessários para permitirem atingir os resultados propostos nesta dissertação e que se traduzem nas respostas às questões de investigação suscitadas. Para além das outras atividades que desempenham, apresentam em comum o facto de estarem ligados à gestão de análise de risco e/ou representarem a instituição em que trabalham num dos Grupos de Contacto criados pela Comissão Europeia no sentido de assegurarem a correta implementação da legislação comunitária, testarem nova legislação e identificarem as melhores práticas de trabalho no que concerne à gestão de análise de risco. Sucintamente, estes grupos apresentam as seguintes características:

- Grupo RALFH: reúne as Alfândegas dos portos do Norte da Europa, nomeadamente, Roterdão (NL), Antuérpia (BE), Le Havre (FR), Felixstowe (UK), Hamburgo (DE), Szczecin (PL), Bilbao (ES) e Leixões (PT);
- Grupo ODYSSUD: reúne as Alfândegas dos portos do Sul da Europa, a saber, Marselha (FR), Trieste (IT), Marsaxlokk (MT), Barcelona (ES), Piraeus (GR), Koper (SI), Limassol (CY), Constanta (RO) e Varna (BG); e
- Grupo ICARUS: reúne as Alfândegas dos aeroportos de Schiphol (NL), Frankfurt (DE), Charles de Gaulle (FR), Heathrow (UK), Bruxelas (BE), Roma (IT), Praga (CZ), Luxemburgo (LU), Madrid (ES) e Sófia (BG).

Da Comissão Europeia obtivemos a participação do responsável pela Unidade B2 da D.G. XXI, Sr. Paul Brennan, e da Sra. Katelijne Claes. Esta unidade é responsável pela gestão de risco e segurança implementadas pelas Alfândegas do espaço Comunitário. Para além da

gestão dos Grupos de Contacto (RALFH, ODYSSUD e ICARUS), acima caracterizados, esta Unidade tem como principais objetivos a correta implementação das normas de gestão de risco e o apoio técnico aos Estados-Membros no sentido de uniformizar a aplicação daquelas normas.

Das Alfândegas Espanholas entrevistamos o Sr. Adolfo Sáinz, técnico na Alfândega de Bilbao, responsável pela realização de controlos aduaneiros e Ponto de Contacto do Grupo RALFH.

O Sr. Bruno Hamon foi outro dos entrevistados e é o Diretor de Serviços de Luta Antifraude da Alfândega de Le Havre, França.

Da Holanda obtivemos a colaboração do Sr. Frank Heijmann, Diretor das Relações Comerciais Nacionais e Internacionais da Administração Aduaneira da Holanda, tendo já trabalhado como Conselheiro para os Assuntos Internacionais e Aduaneiros junto do Ministério das Finanças Holandês.

Participaram também neste conjunto de entrevistas a Sra. Marta Figlak e o Sr. Michal Lekszycki do Departamento de Gestão de Risco da Alfândega de Szczecin, Polónia. Para além da atividade na área da gestão de risco, participam nas atividades do Grupo de Contacto RALFH.

De Portugal, entrevistamos o Dr. Carlos Braga da Cruz Silva, Diretor da Alfândega de Leixões. Funcionário das Alfândegas Portuguesas desde 1986 e Diretor de Alfândega desde 2002, representa também a Alfândega de Leixões no Grupo de Contacto RALFH.

Da Eslovénia, entrevistamos o Diretor da Alfândega de Koper, Sr. Milan Bogatic, que acumula funções como Coordenador dos Grupos de Contacto RALFH e ODYSSUD. Foi ainda possível entrevistar o Subdiretor da mesma Alfândega, Sr. Nedjan Jerman.

Por último, obtivemos a colaboração para esta investigação do Sr. Mark Ellis, Técnico Superior das Alfândegas Inglesas, onde superintende o desenvolvimento da estratégia de controlo aduaneiro do correio postal no Reino Unido.

2. Análise e Tratamento dos Dados. Verificação das Hipóteses da Investigação

As entrevistas seguiram o guião que se encontra no *Anexo I*. Neste guião, após uma breve apresentação do tema e dos objetivos da entrevista, procurou-se desenvolver, de forma estruturada, um conjunto de questões que permitissem compreender a forma como o comércio internacional tem evoluído e as influências sentidas face ao processo de globalização, desde hábitos de consumo, passando por influências culturais, até às questões técnicas e aduaneiras resultantes das medidas de segurança implementadas.

Do *Anexo II* consta uma análise comparativa, sob uma forma esquemática, das respostas obtidas em cada uma das questões da entrevista, a partir da qual procedemos ao desenvolvimento que se segue.

Questão a): Que influências notou no consumo com a integração económica? Tem a percepção de existir uma maior procura de produtos estrangeiros?

As influências da integração económica no consumo interno são evidentes para todos os entrevistados e, na sua maioria (90%), consideram que o processo de integração gerou uma maior procura de produtos estrangeiros. São apontados como fatores potenciadores das alterações no consumo o aumento da competitividade, a facilidade de movimentação dos produtos e o embaratecimento dos custos de transporte. Tais fatores resultam de consequências próprias do processo de integração das economias e que se traduzem na globalização da oferta, na globalização da procura e no aumento do consumo. A procura de produtos estrangeiros decorre do crescimento e desenvolvimento económico que propicia o acesso mais fácil a esses produtos.

Por outro lado, um processo de integração favorece a homogeneização dos produtos, dos gostos e dos hábitos de consumo, muitas vezes auxiliados pelos movimentos migratórios, tanto dos que procuram melhores condições de vida em países desenvolvidos como pelos que, tendo estado em países estrangeiros, regressam trazendo novos hábitos de consumo que procuram manter.



O processo de globalização é reconhecidamente impulsionado pela evolução da tecnologia dos transportes e pela massificação da utilização das novas tecnologias e redes de comunicação, pelo que não se estranha que as influências no consumo e a maior procura de produtos estrangeiros seja incrementada pela facilidade de utilização da Internet para a compra de produtos mais baratos e, simultaneamente, pelo aumento do conhecimento sobre produtos estrangeiros. Acresce que o livre comércio tem favorecido o aumento das importações e dificultado as exportações pela dificuldade dos países europeus em competirem pelo preço com outros países em vias de desenvolvimento.

Desta análise resultam duas constatações confirmadas pela bibliografia atrás estudada: a primeira é a de que a globalização decorre da integração dos mercados domésticos num mercado mundial integrado, resultado da globalização comercial, financeira e produtiva (Prado, 2005); a segunda, é a de que existe uma cada vez maior interdependência das economias, dominadas pelo capitalismo e pela redução das distâncias face ao rápido desenvolvimento das novas tecnologias.

Ressalta ainda dos dados recolhidos a corroboração dos efeitos dinâmicos de um processo de integração, analisados em pormenor no ponto cinco do primeiro capítulo: (i) a ampliação da dimensão do mercado, que permite o aproveitamento de economias de escala e o crescimento do investimento; e (ii), decorrente da eliminação das barreiras aduaneiras, o aumento das possibilidades de concorrência, com influência na eficiência interna das organizações e no recurso à inovação tecnológica.

Questão b): A abertura dos mercados (principalmente a redução das barreiras comerciais aos países orientais) causou alterações significativas no comércio interno do seu país?

Sobre a abertura dos mercados, especialmente favorecida pela redução das barreiras comerciais e consequentes alterações no comércio interno, 80% dos entrevistados mostraram-se convencidos da existência de uma relação entre os dois fatores, traduzida pela diminuição de preços dos bens e pelo aumento da concorrência. O aumento da capacidade produtiva dos Países em Vias de Desenvolvimento, associado a mão-de-obra mais barata, à falta de condições sociais e de controlo da produção desses países, implicou o aumento do número de bens à disposição, a preços mais competitivos. Independentemente do maior poder de compra dos consumidores europeus, aqueles fatores têm gerado o aumento da concorrência e até mesmo a transferência da produção da União Europeia para países menos desenvolvidos mas

que possibilitam a redução dos custos de produção. Resulta daqui a perda de capacidade competitiva, com a conseqüente estagnação dos salários para que o fosso entre as economias não aumente e, em última análise, o aumento do desemprego.

Resulta também da abertura dos mercados o aumento do número de bens importados – particularmente influenciado pelo fim do Acordo Multifibras, que limitava a entrada de produtos têxteis no espaço comunitário a preços reduzidos – e, inevitavelmente ligada à questão anterior, a homogeneização dos gostos e hábitos de consumo, incrementados pelo avolumar de “marcas globais”. Há alguns anos atrás, existiam características que diferenciavam as sociedades: havia, por exemplo, uma forma tipicamente portuguesa de comer, diferente da francesa, alemã ou americana; hoje em dia, qualquer metrópole é parecida, desde a alimentação aos hotéis, passando pela forma de vestir e pela necessidade de possuir bens de consumo marcados pelas novas tecnologias. Existe uma excessiva concentração em características de base, que se refletem ao nível da formação e ao nível do pensamento, que coartam a criatividade própria de cada sociedade e que homogeneizam os países.

Particularmente em Portugal, as alterações ao comércio interno resultam, por um lado, pela existência de mais produtos a preço inferior e, por outro, pela incapacidade das produções tradicionais do país conseguirem manter uma presença efetiva nos mercados. O nosso desenvolvimento futuro dependerá da capacidade de, com determinado enquadramento mundial, sermos capazes de manter características de base próprias.

Conforme refere Gonçalves (1998), o processo de globalização tem originado um sistema complexo de interdependência entre as economias, causando assimetrias e vulnerabilidade externa, tanto maiores quanto maiores forem os custos resultantes do processo de ajustamento.

Algumas das conseqüências referidas em resultado da abertura dos mercados foram também constatadas por Hobsbawm (2008) que considera que a globalização tem provocado um aumento das desigualdades económicas e sociais, com o conseqüente aumento das assimetrias entre os países.

Os dados recolhidos espelham também as observações de Nakano (1994) pois constata-se que a maior abertura no mercado de trabalho tem gerado a transferência de mão-de-obra entre países, de forma a que a produção seja distribuída por vários países aproveitando as vantagens comparativas de cada um.

Questão c): A intensificação do comércio com outros países tem provocado alterações dos hábitos de consumo?

Intrinsecamente ligada à questão anterior estão as alterações dos hábitos de consumo em resultado da intensificação do comércio entre os países, confirmada por todos os entrevistados.

Uma vez mais são o aumento da competitividade, associado ao aumento da oferta e à redução dos preços, os fatores que mais influenciam as respostas dos entrevistados. Mas a redução dos preços está, mais vezes do que o desejado, relacionada com produtos de qualidade inferior que colocam em causa a segurança dos consumidores.

Outro fator mencionado como influenciador dos hábitos de consumo diz respeito à procura de novos produtos, frequentemente influenciada por técnicas de marketing mais agressivas, que geram o aumento da compra de produtos por impulso e de bens supérfluos. Daqui resulta um maior volume de compras de produtos, conservados por menos tempo, com consequências no aumento de gastos de energia – na produção e transporte – e em custos ambientais.

Também não são alheias às alterações de hábitos de consumo a procura de novos designs. Num mercado global, em que a Internet permite aceder à informação e tomar contacto com as novidades mais recentes, qualquer que seja o ponto do Globo em que surjam, compreende-se que a globalização e a integração cultural resultante da livre circulação de bens e pessoas provoquem alterações nos hábitos de consumo.

Certamente que a influência nos hábitos de consumo dependem também das estratégias de internacionalização definidas pelos operadores (e apoiadas pelas políticas de internacionalização dos respetivos países) no sentido de contrariarem as pressões competitivas exercidas sobre os mercados internos (Ribeiro & Santos, 2005) e serem capazes de criar vantagens competitivas nos mercados externos, nomeadamente com a aplicação de recursos suficientes para competirem no ambiente institucional dos novos mercados (Cuervo-Cazurra & Un, 2007).

Questão d): Os movimentos migratórios têm, de alguma forma, exercido influência na cultura do seu país?

É reconhecido que o processo de globalização, não só pelo agravamento das assimetrias Norte-Sul mas também pela facilidade criada à livre circulação de pessoas, tem causado movimentos migratórios, alguns deles, descontrolados (Miguel, 2009). Por outro lado, em consequência desses movimentos, podem ocorrer influências na cultura dos povos integrantes.

Resulta dos dados recolhidos que 90% dos entrevistados confirmam essa influência. Apenas um dos entrevistados eslovenos considerou que os movimentos migratórios nesse país são de tal forma reduzidos que não se sente qualquer efeito cultural decorrente dos mesmos.

O volume de imigração depende das políticas de cada Estado, sendo substancialmente superior em períodos de maior desenvolvimento económico. Nesse sentido, o Reino Unido tem sentido a influência destes movimentos com maior impacto nos serviços públicos (saúde, educação e habitação), no sistema financeiro e no sistema contributivo da segurança social.

De realçar também as alterações nos hábitos alimentares decorrentes da variedade de culturas que integram alguns países europeus.

Em Portugal podem ser identificados três grandes movimentos de imigrantes: o mais tradicional, dos países africanos, principalmente de Cabo Verde e Angola. Mais tarde, do Brasil e, mais recentemente, dos países de Leste.

O primeiro, tendo características muito próprias, integrou-se com relativa facilidade, principalmente no sul do país; do ponto de vista económico são indivíduos que têm profissões indiferenciadas e não tiveram influência no tecido produtivo do país nem nos hábitos.

O Brasil apresenta grande afinidade com a população portuguesa. A influência brasileira em Portugal, está muito ligada ao processo de globalização com fortes repercussões na cultura. Os programas brasileiros (telenovelas, programas de humor e *talk-shows*) são um bom exemplo da influência sobre o comportamento dos portugueses a variadíssimos níveis: social (com a procura de maior liberdade individual), o gosto e o culto pelo aspeto e uma grande liberalização de costumes.

Os imigrantes de Leste, sob o ponto de vista cultural, não tiveram influência sob a maneira de viver dos portugueses, mas também não apresentam grandes diferenças

relativamente a Portugal. Têm, isso sim, uma mão-de-obra bastante qualificada, que concorre com a portuguesa.

Temos ainda a considerar as influências culturais causadas por emigrantes que, ao regressarem ao seu país, incorporam na sua cultura as alterações aos hábitos adquiridos durante a sua estadia no estrangeiro.

Questão e): Como entende o papel das Alfândegas Comunitárias na gestão da fronteira externa?

Sobre o papel das Alfândegas Comunitárias na gestão da fronteira externa, a opinião dos entrevistados é unânime quanto à sua importância enquanto organismo de controlo, proteção e segurança da sociedade e dos interesses da União. No seu conjunto e em torno daquela importância, as respostas completam-se e definem de forma abrangente as atribuições destes organismos, da mesma forma que definidas pela Organização Mundial das Alfândegas (WCO, 2008) e previstas pela União Europeia (COM/2003/452).

A União Europeia resulta de uma união aduaneira, construída com base na atividade das alfândegas: a criação de uma pauta aduaneira comum aplicável às mercadorias transacionadas com países terceiros e a livre circulação entre os Estados-Membros. Daqui ressalta a posição privilegiada – não só histórica como geográfica – para desempenhar um papel fundamental como primeira entidade da União Europeia a controlar os bens na fronteira externa.

Nos últimos anos, tem ocorrido uma mudança de paradigma em que as autoridades aduaneiras deixam de atuar apenas com base numa visão tradicional de simples cobrança de imposições, mas também como organismo do século XXI vocacionado para a cooperação e deteção de movimentos de alto risco. Nesta perspetiva, à função tradicional de proteção dos interesses financeiros da União e dos Estados-Membros, junta-se um conjunto de funções de proteção e segurança, fundamentais na definição das políticas públicas:

- Assegurar o cumprimento de regras de proteção do ambiente, da saúde e da segurança dos consumidores;
- Garantir a legitimidade das exportações de bens de dupla utilização ou tecnologias sensíveis;



- Detetar e deter artigos de contrafação ou pirateados;
- Controlar os movimentos de moeda realizados por viajantes de forma a evitar o branqueamento de dinheiro ou a fuga a impostos;
- Proteger o património cultural;
- Proteger as espécies em perigo de extinção; e
- Colaborar com outras entidades na luta contra o tráfico de seres humanos, de droga, de pornografia e de armas de fogo – elementos relacionados com o crime organizado e o terrorismo.

No âmbito destas funções e considerando o atual estágio de globalização económica, é fundamental compatibilizar dois vetores de atuação: facilitação e controlo. Para tal, torna-se primordial pensar as alfândegas de uma forma global, baseadas na uniformização de procedimentos ao nível de toda a UE e pensadas para aumentarem a segurança.

A uniformização de procedimentos passa pela reorganização e identificação dos controlos a realizar, como e onde. As alterações legislativas referidas no ponto cinco do capítulo II, procuraram colmatar as falhas constatadas em relatórios da Comissão Europeia relacionadas com dificuldades de segurança da Comunidade e dos seus cidadãos.

A necessidade de uniformização de procedimentos é ainda relacionada com a diferente forma de organização dos serviços aduaneiros de Estado-Membro para Estado-Membro. A falta de homogeneidade – resultado da inexistência de um organismo único Comunitário vocacionado para o controlo aduaneiro – traduz-se em diferentes dotações de equipamentos de controlo e em diferentes competências atribuídas por cada país às suas alfândegas.

Destas dificuldades, ressalta a importância da cooperação internacional entre alfândegas, nomeadamente através dos Grupos de Contacto atrás referidos e de uma maior uniformização de equipamentos e de competências.

Questão f): Um comércio seguro passaria pelo controlo de 100% dos contentores, como preconiza a legislação norte-americana? Que inconvenientes acarretariam tais medidas?

A realização de controlos não-intrusivos sobre todos os movimentos de mercadorias efetuados em contentores foi considerado por todos os entrevistados como uma medida que não se traduz num comércio mais seguro.

O controlo de 100% de contentores seria uma medida impraticável face aos custos associados – nomeadamente os custos na aquisição de meios de controlo, os custos operacionais e os custos associados aos meios de transporte – e à obstrução que daí resultaria para o comércio legal, com implicações na competitividade.

É também opinião generalizada que tal medida seria desproporcionada face aos riscos existentes: por um lado, existe um baixo risco de uso de contentores para ataques terroristas e, por outro, as ameaças terroristas podem considerar-se, pela sua natureza, incontroláveis. Assim, estes controlos traduzir-se-iam num retrocesso de métodos de trabalho, que transpareceriam a incapacidade para aplicar soluções alternativas.

O que parece fundamental é a aplicação de critérios de análise de risco baseados num tratamento da informação de boa qualidade: “*Who is moving what to whom*”⁴. A utilização destes critérios de análise de risco, baseados na regulamentação referente à proteção e segurança, nas normas de proteção da economia, da saúde e da proteção dos cidadãos, da fauna e flora e do meio ambiente, e tendo por base o conhecimento dos fluxos comerciais, dos operadores e dos produtos, tornam as medidas preventivas mais eficientes e o comércio internacional mais seguro. Lembra-se, a propósito, que os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ficaram a dever-se a erros dos serviços de segurança interna, não relacionados com falhas de controlo de mercadorias.

⁴ Entrevista da Sra. Marta Figlak e do Sr. Michal Lekszycki

Questão g): Em que medida o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados? Existem custos significativos resultantes das medidas implementadas?

Foi unanimemente reconhecido que o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados. Existem custos económicos, nomeadamente custos adicionais à logística dos transportes e custos de tempo despendido pela implementação das medidas de segurança, que provocam atrasos nas transações comerciais.

No entanto, apenas um entrevistado considerou esses custos significativos, custos de tempo e dinheiro para os agentes económicos e para os Estados, que poderiam ser reduzidos com a utilização de equipamentos mais modernos e com uma melhor organização das entidades competentes.

A maioria dos entrevistados (90%) entende que os custos resultantes das medidas de segurança devem ser analisados tendo em consideração o custo-benefício de tais medidas, completando que esses custos são compensados e justificados por resultarem em benefícios para os consumidores e para a sociedade em geral. Os controlos são necessários e causam custos, diluídos na cadeia logística e comumente aceites pelos operadores económicos.

O preço da vida em democracia e numa sociedade suficientemente segura acarreta custos que as empresas, os particulares e os Estados têm de incorporar. Importa é que esses custos não destruam a capacidade do tecido económico gerar riqueza, nem sejam de tal forma que paralitem a economia.

É também entendido que todas as medidas de controlo resultam da aplicação obrigatória de legislação comunitária e, nesse sentido, devem ser vistos como um elemento a considerar na logística do comércio internacional, à semelhança de outras medidas de política comercial, cujo custo acaba por se diluir com os restantes e pago pelos consumidores finais.

Não podemos pensar que a globalização vem permitir reduzir os custos que afetam o comércio internacional de forma equivalente à redução verificada aquando da adesão de Portugal à CEE. As virtudes de uma união aduaneira só fazem sentido dentro de um determinado espaço e só são potenciadas quando se confrontam com outras realidades. Trazer as vantagens da UE ou do Mercosul para uma esfera global é uma quimera.

Realça-se, contudo, a tónica colocada nas medidas de facilitação do comércio legítimo que procuram reduzir os custos associados a esse comércio. Como exemplo, pode citar-se a

concessão do Estatuto de Operador Económico Autorizado (AEO), a partir do qual os agentes económicos vêm reduzidos os controlos tradicionais aplicados aos bens ou serviços por eles transacionados.

Importante, ainda, as referências realizadas à necessidade de implementação das novas tecnologias na análise de risco tendo em vista a redução de custos na tomada de decisões e transmissão da informação entre as entidades competentes e os agentes económicos envolvidos no comércio internacional. Cita-se como exemplo, o projeto “Data Pipeline” (Stijn & et al, 2011), desenvolvido no âmbito do ‘Projeto Cassandra’, sob os auspícios da Comissão Europeia (no qual participou o colega holandês entrevistado neste trabalho), que estuda a possibilidade de integrar toda a informação da cadeia logística do comércio internacional (desde a exportação à importação no destino), proveniente de diferentes fontes, num único sistema de intercâmbio de informação.

O porto de Leixões tem já implementada uma ‘Janela Única Portuária’ onde interagem as entidades e agentes que se relacionam com as atividades do porto: Autoridade Portuária, Alfândega, Serviço de Estrangeiros e Fronteira, Capitania do Porto, Sanidade Marítima, Posto de Inspeção Fronteiriço dos serviços veterinários, Operadores Portuários e Agentes de Navegação. Interligada com o projeto de portaria única (que incluiu a instalação de meios automáticos de controlo das entradas e saídas de pessoas e mercadorias), permitiu a simplificação de procedimentos e aumentou as condições de segurança fiscal do porto, contribuindo para um incremento de eficácia da atividade aduaneira. Este porto, está também envolvido num projeto comunitário – ‘Projeto MIELE’ – que pretende alargar o conceito da ‘Janela Única Portuária’ a um conjunto mais vasto de países e entidades, à semelhança do projeto “Data Pipeline” acima referido.

Resulta desta análise a confirmação da primeira hipótese levantada neste trabalho: o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional mas, tais medidas, não implicam custos desmesurados ou atrasos significativos nas transações.

Questão b): As medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações? Ou a conjugação dos diferentes tipos de risco que em diferentes escalas afetam as sociedades não permitem em efetivo controlo desses riscos?

A última das questões colocadas aos entrevistados procurava recolher informações que permitissem confirmar, ou infirmar, a segunda hipótese da investigação que estipulava que as medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações. Talvez pela incerteza e pela insegurança causada por atos de terrorismo recentes, a questão suscitou uma resposta negativa – justificada pela falta de qualidade da informação sobre as mercadorias chegadas à União Europeia – e duas respostas inconclusivas. Daqui resulta que 70% dos entrevistados entende que as atuais medidas de segurança são as adequadas, justificando com diversos argumentos.

É sabido que a redução dos riscos aumenta com a integração da informação e com a transparência das transações comerciais. É uma obrigação de todos os operadores fornecerem às alfândegas – ou quaisquer outras entidades de controlo – as informações necessárias à realização da análise de risco prevista para a movimentação das mercadorias em comércio internacional. Essa obrigação estende-se a todos os operadores independentemente do seu grau de confiança, mas quanto maior for a transparência da informação e o envolvimento dos operadores económicos na implementação das medidas de segurança, mais acessos esses operadores terão a procedimentos simplificados e verão as suas transações facilitadas. Para as empresas de comércio legítimo é importante que os controlos só sejam direcionados para as remessas de mercadorias problemáticas – porque isso joga com a sua eficiência – pelo que têm todo o interesse em fornecer informações corretas e informações setoriais corretas.

Por outro lado, as experiências sobre compatibilização entre segurança, controlo e facilitação têm sido bem sucedidas. As alfândegas possuem um capital de conhecimento e de experiência ligado ao comércio internacional que lhes tem permitido desempenhar as suas funções de controlo com uma margem de segurança suficientemente lata: (i) têm conhecimento das mercadorias, das rotas e do processo logístico; (ii) controlam mercadorias, meios de transporte e agentes de transporte; (iii) podem fazer inspeções; e (iv) têm informação à priori sobre os documentos de transporte. Ou seja, estão na posse das condições para, sobre as mercadorias, tomarem as medidas adequadas para evitarem os perigos do comércio ilícito, mediante a implementação de medidas eficientes e eficazes de segurança.



No entanto, devemos estar cientes que não existe risco zero, nem nada se controla a cem por cento. Não há medidas de controlo perfeitas e os atos de terrorismo são extremamente difíceis de controlar, como ficou recentemente demonstrado em França ou, recuando no tempo, nos Estados Unidos, no Reino Unido ou em Espanha.

A gestão de risco na cadeia logística do comércio internacional deve ser objeto de uma periódica e realista apreciação dos riscos e das medidas tomadas, tendo em vista a sua avaliação e assegurar uma resposta coerente aos riscos, também estes em permanente evolução. Para esta constante adaptação será fundamental melhorar a informação, melhorar os sistemas informáticos de comunicação e análise de risco e incrementar a comunicação entre as administrações aduaneiras, entre estas e as restantes forças de segurança e com os operadores económicos.

Sendo impossível garantir total segurança das transações, importa encontrar o equilíbrio entre os custos e a eficácia dos controlos, inculcando na sociedade confiança face às ações desenvolvidas em prol da segurança.

CONCLUSÕES

Iniciámos esta dissertação focados na compreensão do processo de globalização, na forma como se tem desenvolvido e como tem sido a relação deste processo com a preocupação em manter níveis de segurança que permitam o normal desenvolvimento económico das organizações e o bem-estar das sociedades.

Nesse sentido, foram colocadas três questões iniciais a partir das quais foram formulados os problemas que importava investigar:

- Em que medida o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional?
- As medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações?
- Ou, pelo contrário, a conjugação dos diferentes tipos de risco, que em diferentes escalas afetam as sociedades, não permitem em efetivo controlo desses riscos?

Na sequência destas perguntas iniciais formularam-se três hipóteses que importava confirmar, ou infirmar, com base na investigação a desenvolver:

- O comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional. No entanto, uma medida de segurança só afetará verdadeiramente o comércio internacional se implicar custos desmesurados ou atrasos significativos nas transações.
- As medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações.
- A negação da segunda hipótese resultará do facto da conjugação dos diferentes tipos de risco não permitirem um efetivo controlo dos mesmos; a variedade de riscos que afetam as sociedades colocam em causa a segurança dessas mesmas sociedades face à possível dificuldade em controlar os fatores causadores de insegurança.

A investigação a desenvolver não seria passível de realizar com o recurso a métodos quantitativos pela impossibilidade de obter dados e indicadores de tendências observáveis,

nomeadamente, (i) por o volume de transações ser fortemente afetado por fatores de ordem financeira que impossibilitam determinar se esse volume se alterou por motivos económico-financeiros ou por alterações legislativas que impuseram controlos mais restritivos e (ii) por não ser possível relacionar o início de determinada medida com a variação do volume de transações. Pelo exposto, a opção de investigação recaiu sobre um método qualitativo, entrevistas semiestruturadas a individualidades da Comissão Europeia e de Alfândegas Comunitárias, com base nas quais se procuraram confirmar as hipóteses que estiveram na génese desta investigação.

O livre comércio apresenta fortes argumentos à sua implementação, desde o aumento da quantidade e da variedade de bens disponíveis para consumo, passando pela possibilidade de os países produzirem os produtos em que são mais eficientes, até ao aumento da competitividade e à criação de emprego nos setores com maior capacidade competitiva. Com a globalização, a competição processa-se à escala mundial, envolvendo o crescimento do comércio internacional.

Mas este processo, aparentemente positivo, faz-se acompanhar de diversos problemas que afetam, de forma cada vez mais incontestada, as sociedades contemporâneas: o aumento das desigualdades económicas e sociais, a deslocalização de unidades de produção para países onde as vantagens competitivas são maiores, os movimentos migratórios de indivíduos em busca de melhores condições de vida, as alterações culturais decorrentes da alteração de hábitos de consumo potenciados pelo “boom” das novas tecnologias e difusão da informação.

A globalização provoca sentimentos opostos e gera uma sensação de vulnerabilidade e insegurança, aumentada pela divulgação, ao minuto, de todos os acontecimentos que ao redor do mundo traduzem essa insegurança.

A investigação realizada permitiu confirmar que a integração económica e a abertura dos mercados têm influência no consumo interno, aumentando a procura de produtos estrangeiros, ou seja, o aumento da competitividade gera uma redução dos preços e o aumento da procura.

Por outro lado, a intensificação do comércio entre países tem implicado alterações nos hábitos de consumo, essencialmente pelos motivos atrás apontados e pelo acesso cada vez mais fácil à informação.

Apesar de previsível, foi também possível notar a influência dos movimentos migratórios na cultura dos países, principalmente em alterações dos hábitos de consumo.

No âmbito do comércio internacional tem sido determinante o papel das instituições aduaneiras no controlo da fronteira externa, enquanto organismos de controlo, proteção e segurança da sociedade e dos interesses da União. Para além de órgãos de cobrança das imposições devidas pelas mercadorias nos movimentos internacionais, as alfândegas desempenham um papel determinante na proteção da Comunidade contra o comércio ilegal e no apoio ao comércio legal, na proteção da saúde pública e do meio ambiente e na implementação de medidas de proteção e segurança, através da aplicação de critérios de análise de risco. Nesse sentido, são inadequadas as medidas de segurança baseadas em controlos exaustivos de contentores por duas ordens de razão: (i) por serem considerados impraticáveis face aos custos associados e à obstrução causada ao comércio legal; e (ii) por serem desproporcionados face aos riscos existentes.

Os trabalhos desenvolvidos permitiram confirmar a hipótese que o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional mas, tais medidas, não implicam custos desmesurados ou atrasos significativos nas transações. Se é verdade a existência de custos, sejam económicos ou de tempo despendido pela implementação das medidas de segurança, também é verdade que tais custos devem ser analisados tendo em consideração o custo-benefício de tais medidas. Os custos decorrentes dos controlos, necessários e obrigatórios à luz da legislação comunitária, são diluídos na cadeia logística e comumente aceites pelos operadores económicos, à semelhança de outras medidas de política comercial. A confirmação da primeira hipótese resulta ainda das medidas de facilitação do comércio legítimo que permitem reduzir os custos associados a esse comércio e da implementação das novas tecnologias na análise de risco que permitem reduzir os custos resultantes da tomada de decisões e transmissão da informação entre as entidades competentes e os agentes económicos envolvidos no comércio internacional.

Através da última questão das entrevistas confirmou-se a segunda hipótese desta investigação, ou seja, que as medidas de controlo implementadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações. Em face desta constatação, não se confirmou a terceira hipótese, que apenas seria investigada caso não se comprovasse a segunda.

As ações desenvolvidas a nível Comunitário sobre compatibilização entre segurança, controlo e facilitação têm confirmado as decisões tomadas, para as quais tem sido decisivo o conhecimento e a experiência, ligados ao comércio internacional, das instituições aduaneiras.

Importa ainda analisar as limitações desta investigação. A primeira dessas limitações tem por base a amostra selecionada já que se baseou apenas em individualidades europeias. Questiona-se se o mesmo estudo, envolvendo pessoas de outros Continentes, de Países em Vias de Desenvolvimento ou perante realidades económicas diferentes, permitiria obter as mesmas conclusões.

A segunda limitação resulta do método de investigação escolhido: apesar de estarmos convictos que os resultados seriam semelhantes, seria interessante confirmá-los mediante o recurso a métodos quantitativos – por exemplo, baseados em dados primários recolhidos por via de questionários – dirigidos a um universo mais alargado, tanto geográfico como numérico.

A presente investigação procurou, principalmente, determinar o impacto das políticas de segurança sobre o comércio internacional. Como pista para futuras investigações sugere-se um estudo mais alargado que procure determinar até que ponto as políticas de segurança, no seu todo, garantem a proteção e segurança das sociedades, numa altura em que a globalização tem gerado a redução do tempo e do espaço e o aumento da pressão social, económica e política sobre as pessoas e os governantes.

Apesar de os dados recolhidos confirmarem as duas principais hipóteses investigadas, importa ter presente que não há medidas de controlo perfeitas e os riscos que imperam sobre a segurança são reais e, muitas vezes, difíceis de controlar.

O desafio dos nossos dias é encontrar o equilíbrio entre facilitação e controlo, evitando constrangimentos ao comércio e, simultaneamente, garantindo a segurança do comércio internacional. Para tal, é importante ter presente que os critérios de gestão de risco em comércio internacional devem ser revistos periodicamente de forma a assegurar uma resposta firme aos riscos à proteção e segurança das sociedades e países, sendo fundamental a melhoria da informação e dos sistemas com ela relacionados. No fundo, é mantermos presente o pensamento de Benjamin Franklin, figura representativa do Iluminismo do século XVIII, segundo o qual “a melhor maneira de ficar em segurança é nunca se sentir seguro”.

Referências Bibliográficas

- Almeida, P. (2008). *Políticas de Segurança: Visão de Futuro*. Revista Segurança e Defesa, n.º 8. Loures: Diário de Bordo Editores.
- Baldwin, R. (2011). *21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules*. Centre for Economic Policy Research. CEPR Policy Insight, n.56, maio 2011. Versão Eletrónica. Recuperado em 2012, fevereiro 26, de <http://www.cepr.org/pubs/policyinsights/PolicyInsight56.pdf>
- Bonaglia, F. e Goldstein, A. (2006). *Globalização e Desenvolvimento*. Lisboa: Editorial Presença.
- Brandão, A. (2003). *Para uma Política de Segurança Global da União Europeia*. Lisboa: CIEJD. Recuperado em 2011, outubro 9, de <http://infoeuropa.euroid.pt/registo/000018229/>
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Harvester Wheatshead.
- Buzan, B. (2002). *As Implicações do 11 de Setembro para o Estudo das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, Brasil: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Recuperado em 2011, julho 16, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292002000200001&script=sci_arttext
- CEPAL, 2001. *O Caráter Histórico e Multidimensional da Globalização*. Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas das Nações Unidas. Versão Eletrónica. Recuperado em 2012, fevereiro 19, de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/10029/Por-Cap1-Globalizacion.pdf>
- Comissão Europeia (2000). *Estratégia da UE em Matéria de Acesso aos Mercados: Vencer o Desafio da Globalização*. Versão Eletrónica. Recuperado em 2012, fevereiro 25, de <http://bookshop.europa.eu/pt/vencer-o-desafio-da-globaliza-o-pbNG3000463/>
- Comissão Europeia (2003). *Uma Globalização Benéfica para todos – A União Europeia e o Comércio Mundial*. Bruxelas: Comissão Europeia.

- Comissão Europeia (2010). *Secure Trade and 100% Scanning of Containers*. Versão Eletrónica. Recuperado em 2011, outubro 9, de http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/s_ec_2010_131_en.pdf
- Cuervo-Cazurra, A. e Un, C. (2007). Types of Difficulties in Internationalization and their Consequences. Em *A New Generation in International Strategic Management*. Editado por Stephen Tallman. Reino Unido: MPG Books Ltd.
- Demo, P. (1995). *Metodologia Científica em Ciências Sociais* (3ª ed.). São Paulo: Atlas, Sa.
- Fernandes, A. (2002, abril). *Níveis de Confiança e Sociedade de Risco*. Açores: Comunicação apresentada no Colóquio Internacional “Terrorismo e Ordem Mundial”, Universidade dos Açores. Recuperado em 2011, outubro 9, de <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1494.pdf>
- Ferreira, A. (2006). *Globalização – Rumo a um Governo Mundial ou Uma Nova Forma de Cidadania?*. CIARI – Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais. Versão Eletrónica. Recuperado em 2011, novembro 26, de http://www.ciari.org/investigacao/globalizacao%20rumo_governo.pdf
- Filho, J. (1995). *Globalização, Interesse Público e Direito Internacional*. Comunicação apresentada na Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Maranhão, Brasil. Versão Eletrónica. Recuperado em 2011, novembro 13, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000300006&script=sci_arttext
- Fonseca, F. (2010). *A Evolução das Políticas de Segurança Interna em Portugal, na Era da Globalização*. Dissertação de mestrado inédita. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Recuperado em 2011, outubro 9, de <http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/2977>
- Friedman, T. (2005). *O Mundo é Plano – Uma História Breve do Século XXI*. Lisboa: Actual Editora.
- Gonçalves, R. (1998). *Globalização Económica e Vulnerabilidade Externa*. Comunicação apresentada no seminário “Economia Global, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável”, Colégio do Brasil e Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. Recuperado em 2011, outubro 9, de <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/globalizacaoeconomica.pdf>



- Gouveia, L., Neves, N. e Carvalho, C. (2009). *Um Ensaio sobre a Governação na Era da Globalização*. Revista Geopolítica n. 3, junho de 2009. ISSN 1646-8066. Versão Eletrónica. Recuperado em 2011, novembro 26, de http://www2.ufp.pt/~lmbg/com/geo_eraglobal09.pdf
- Hobsbawm, E. (2008). *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Lisboa: Editorial Presença
- Krugman, P. e Obstfeld, M. (2005). *Economia Internacional – Teoria e Política* (6ª ed.). São Paulo, Brasil: Pearson.
- Lourenço, N., Cabral, C., Machado, P. e Duque, J. (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. Versão Eletrónica. Recuperado em 2012, março 31, de http://reformassi.mai-gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf
- Miguel, N. (2009). *Globalização, Crime Organizado e Terrorismo: Que Relação*. Revista Negócios Estrangeiros, N.º 14 Abril de 2009. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Versão Eletrónica. Recuperado em 2011, julho 16, de http://www.mne.gov.pt/NR/rdonlyres/97F56DBA-D5CD-4245-AFF8-8DB66BC6377B/0/revista_mne14_internet.pdf
- Monteiro, A., Medina, E. e Laureano, F. (2001). *A Globalização e a Necessidade de Desenvolver Competências para a Exportação*. Brasil: Revista de Negócios, Blumenau, V. 6, n. 2, p. 33-40, abril/junho 2011.
- Nakano, Y. (1994). *Globalização, Competitividade e Novas Regras de Comércio Mundial*. Revista de Economia Política, Vol. 14, n.º 4 (56). Brasil. Recuperado em 2011, julho 16, de <http://www.rep.org.br/pdf/56-1.pdf>
- Neto, P. (2005). *Globalização, Estado de Direito e Ordem Social. O Caso dos Regimes Internacionais de Segurança*. Estudos Jurídicos, Vol. 38 (3):50-58. Porto alegre, Brasil: Unisinos. Versão Eletrónica. Recuperado em 2011, julho 16, de http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdf_estjuridicos/v38n3/art05_netto.pdf

- Obama, B. (2010). Discurso de abertura da cimeira de segurança nuclear de Washington, 13 de abril de 2010. Recuperado em 2012, março 31, de <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-opening-plenary-session-nuclear-security-summit>
- OCDE (2009). *Magnitude of Counterfeiting and Piracy of Tangible Products: an update*. Versão Eletrónica. Recuperado em 2012, março 25, de <http://www.oecd.org/dataoecd/57/27/44088872.pdf>
- ONU (1998). *Projeto de Convenção contra o Crime Organizado Transnacional*. Aprovado no Relatório da 7ª Sessão da Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal do Conselho Económico e Social das Nações Unidas. Versão Eletrónica. Recuperado em 2012, março 18, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V98/528/94/PDF/V9852894.pdf?OpenElement>
- Prado, L. (2005). *Globalização: Notas sobre um Conceito Controverso*. Recuperado em 2011, julho 16, de <http://dc242.4shared.com/doc/nYTr4pd6/preview.html>
- Porto, M. (1997). *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias* (2ª ed.). Coimbra: Almedina
- Ribeiro, J. e Santos, J. (2005). *Dilemas Competitivos da Empresa Nacional: Algumas Reflexões*. NIPE WP 16/2005. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho.
- Santos, B. (2005). *A Crítica da Governação Neoliberal: o Fórum Social Mundial como Política e Legalidade Cosmopolita Subalterna*. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º72, outubro 2005. Versão Eletrónica. Recuperado em 2012, março 4, de http://www.ces.fe.uc.pt/bss/documentos/rccs_72_7_44.pdf
- Silva, C. (2010). *O Controlo Aduaneiro na Era da Globalização – Uma Dicotomia Necessária*. Em “Os 10 Anos de Investigação do CIJE – Estudos Jurídico-Económicos”. Coimbra: Almedina.
- Sousa, M. e Baptista, C. (2011). *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios – Segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor.
- Stijn, E. et al (2011). *The Data Pipeline*. Global Trade facilitation Conference 2011 Connecting International Trade: Single Windows and Supply Chains in the Next Decade. Projeto Cassandra. Comissão europeia.
- Teixeira, S. e Diz, H. (2005). *Estratégias de Internacionalização*. Lisboa: Publisher Team.

- Vigevani, T., Correa, P. e Cintra, R. (1998). *Globalização e Segurança Internacional: a Posição do Brasil*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Versão Eletrônica. Recuperado em 2011, outubro 9, de www.iea.usp.br/artigos
- WCO (2008). *Customs in the 21st – Enhancing Growth and Development Through Trade Facilitation and Border Security*. Bruxelas, Bélgica: WCO. Recuperado em 2011, agosto 21, de <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Annex%20II%20-%20Customs%20in%20the%2021st%20Century.pdf>
- WEF (2011). *Global Risks 2011* (6ª ed.). Genebra: World Economic Forum.
- WEF (2012). *Global Risks 2012* (7ª ed.). Genebra: World Economic Forum.
- Yin, R. (2003). *Applications of Case Study Research* (2ª ed.). Reino Unido, Londres: Sage Publications.

Diplomas Legais

- COM/2003/452 (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre o papel das alfândegas na gestão integrada das fronteiras externas)
- COM/2008/169 (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a estratégia para a evolução da União Europeia)
- Decisão n.º 70/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro (relativo a um ambiente sem papel para as alfândegas e o comércio)
- Lei .º 54/2008, de 4 de setembro (cria o Conselho de Prevenção da Corrupção)
- Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro (estabelece o Código Aduaneiro Comunitário)
- Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de julho (estabelece as Disposições de Aplicação do Código Aduaneiro Comunitário)



- Regulamento (CE) n.º 1875/2006 da Comissão, de 18 de dezembro (altera as DAC)
- Regulamento (CE) n.º 648/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de abril (altera o CAC)
- Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril (estabelece o Código Aduaneiro Modernizado)

ANEXO I

GUIÃO DE ENTREVISTA

GUIÃO DE ENTREVISTA

Tema da dissertação: O Impacto das Políticas de Segurança no Atual Contexto de Globalização

Apresentação do tema da dissertação

A globalização traduz-se num processo de integração económica, social, cultural e política, impulsionada pelas necessidades geradas por uma sociedade voltada para o consumo e por um conjunto de fatores que propiciaram o seu desenvolvimento, nomeadamente a redução dos custos de transporte, o avanço tecnológico e o desenvolvimento das redes de comunicação.

Resulta deste processo a participação de mais países na economia mundial e uma maior internacionalização das empresas, maior fluidez dos mercados e aumento da concorrência.

A transformação do nosso planeta numa “Aldeia Global” está associada à crescente interdependência e aproximação entre povos, assim como à supressão ou, pelo menos, ao esbatimento, das divisões e fronteiras. Mas, simultaneamente e aparentemente de forma paradoxal, o processo de globalização faz-se acompanhar dum sentimento de vulnerabilidade e insegurança, resultado do crescendo de ameaças e riscos, transnacionais e de carácter diverso, que a Comunidade Internacional procura controlar e minimizar.

Ao longo da dissertação, procurar-se-á compreender a forma como o processo de globalização se tem desenvolvido e de que forma as nações procuram manter níveis de segurança compatíveis com o seu estado de desenvolvimento económico e social, sem que tal facto perturbe o normal desenrolar da atividade económica das organizações e o bem-estar dos povos.

Pretende-se ainda encontrar respostas para as seguintes questões de investigação:

- Em que medida o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados ou pela Comunidade Internacional?
- É sabido que toda e qualquer barreira à livre circulação de bens afeta e encarece as transações internacionais. No entanto, as medidas de controlo preconizadas



são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações? Ou, pelo contrário, a conjugação dos diferentes tipos de risco, que em diferentes escalas afetam as sociedades, não permitem um efetivo controlo desses riscos?

As questões de investigação expostas não permitem a utilização de métodos de investigação quantitativa face à impossibilidade de obter dados e indicadores de tendências observáveis.

Por este motivo, a investigação desenvolver-se-á mediante o recurso a entrevistas detalhadas a individualidades que desempenham funções em Alfândegas Comunitárias e na Comissão Europeia, e cuja principal atividade está relacionada com o estudo e implementação de medidas de controlo comunitário visando a segurança e proteção das pessoas e do próprio território da União Europeia.

Assim, a sua colaboração na resposta às questões que se seguem, é imprescindível para concluir, com fiabilidade, a investigação a que me propus, pelo que agradeço antecipadamente a atenção dispensada.

1. ENTREVISTA

1.1. Identificação do entrevistado (com indicação das funções)

1.2. Questões

- a) Que influências notou no consumo com a integração económica? Tem a percepção de existir uma maior procura de produtos estrangeiros?
- b) A abertura dos mercados (principalmente a redução das barreiras comerciais aos países orientais) causou alterações significativas no comércio interno do seu país?
- c) A intensificação do comércio com outros países tem provocado alterações dos hábitos de consumo?



- d) Os movimentos migratórios têm, de alguma forma, exercido influência na cultura do seu país?
- e) Como entende o papel das Alfândegas Comunitárias na gestão da fronteira externa?
- f) Um comércio seguro passaria pelo controlo de 100% dos contentores, como preconiza a legislação norte-americana? Que inconvenientes acarretariam tais medidas?
- g) Em que medida o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados? Existem custos significativos resultantes das medidas implementadas?
- h) As medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações? Ou a conjugação dos diferentes tipos de risco que em diferentes escalas afetam as sociedades não permitem um efetivo controlo desses riscos?

Obrigado pela sua colaboração!

Luís António A. Carmo

ANEXO II

ANÁLISE COMPARATIVA DAS RESPOSTAS À ENTREVISTA

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Questão a)

QUESTÃO ENTREVISTADOS	Que influências notou no consumo com a integração económica? Tem a percepção de existir uma maior procura de produtos estrangeiros?	S/N
	Respostas	
Comissão – Katlijne Claes	Maior procura de produtos estrangeiros Facilidade de transporte Movimentos migratórios	S
Comissão – Paul Brennan	Motivada pelo aumento de competitividade	S
ES – Adolfo Sáinz	Maior procura de bens de luxo e de alta tecnologia Diminuição dos preços	S
FR – Bruno Hamon	A globalização na produção de bens e os preços mais baixos facilitam a procura de bens estrangeiros	N
NL – Frank Heijmann	Maior procura à medida que aumenta o conhecimento sobre os produtos estrangeiros	S
PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki	Maior uniformidade relativamente ao consumo de bens internos Maior procura de produtos estrangeiros, principalmente antes do atual período democrático	S
PT – Carlos Silva	Três consequências: globalização da oferta, globalização da procura e aumento do consumo Crescimento económico Homogeneização dos produtos, de gostos e de hábitos de consumo	S
SI – Milan Bogatic	Maior procura de produtos regionais ou nacionais de qualidade	S
SI – Nedjan Jerman	Maior procura de produtos estrangeiros por todas as classes sociais	S
UK – Mark Ellis	Aumento das importações sem o correspondente aumento das exportações Utilização da Internet para compra de produtos mais baratos Dificuldade dos países europeus competirem ao nível de preço com outros países	S

Questão b)

<p>QUESTÃO ENTREVISTADOS</p>	<p>A abertura dos mercados (principalmente a redução das barreiras comerciais aos países orientais) causou alterações significativas no comércio interno do seu país?</p>	
Respostas		S/N
<p>Comissão – Katlijne Claes</p>	<p>Aumento da concorrência Diminuição dos preços Transferência da produção Aumento do desemprego</p>	<p>S</p>
<p>Comissão – Paul Brennan</p>	<p>Aumento da competição</p>	<p>S</p>
<p>ES – Adolfo Sáinz</p>	<p>Não teve influência no comércio espanhol</p>	<p>N</p>
<p>FR – Bruno Hamon</p>	<p>Diminuição de preços Aumento da concorrência que implicou estagnação dos salários para que o fosso entre as economias não aumentasse</p>	<p>S</p>
<p>NL – Frank Heijmann</p>	<p>Desde a adesão dos países de Leste à UE notou-se um aumento das trocas comerciais</p>	<p>S</p>
<p>PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki</p>	<p>A redução das barreiras causou influências no mercado interno Aparecimento das “marcas globais”</p>	<p>S</p>
<p>PT – Carlos Silva</p>	<p>PVD tiveram aumento da capacidade produtiva e tecnológica, Mão-de-obra barata, falta de condições sociais e de controlo da produção, o que implicou mais produtos a um preço inferior Maior poder de compra na Europa Ligar à 1ª questão Homogeneização da informação Homogeneização dos gostos Facilidade das empresas se movimentarem em novos mercados Subida dos níveis de rendimento Custos de produção mais baixos</p>	<p>S</p>
<p>SI – Milan Bogatic</p>	<p>Não houve grande impacto no consumo interno</p>	<p>N</p>
<p>SI – Nedjan Jerman</p>	<p>Diminuição do preço dos bens Aumento da concorrência Maior procura de bens estrangeiros</p>	<p>S</p>
<p>UK – Mark Ellis</p>	<p>Diminuição do preço dos bens Transferência da produção Aumento das importações Influência do fim do Acordo Multifibras</p>	<p>S</p>

Questão c)

<p>QUESTÃO ENTREVISTADOS</p>	<p>A intensificação do comércio com outros países tem provocado alterações dos hábitos de consumo?</p>	
	<p>Respostas</p>	<p>S/N</p>
<p>Comissão – Katlijne Claes</p>	<p>Aumento das importações da China de produtos mais baratos mas de pior qualidade Aumento das compras de bens supérfluos</p>	<p>S</p>
<p>Comissão – Paul Brennan</p>	<p>Aumento da oferta Aumento da competitividade</p>	<p>S</p>
<p>ES – Adolfo Sáinz</p>	<p>Procura de novos designs Disponibilidade de novos produtos Preços competitivos</p>	<p>S</p>
<p>FR – Bruno Hamon</p>	<p>Podemos comer produtos frescos todo o ano Procura de preços baixos</p>	<p>S</p>
<p>NL – Frank Heijmann</p>	<p>Não apenas pela intensificação do comércio mas principalmente devido à livre circulação de pessoas</p>	<p>S</p>
<p>PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki</p>	<p>A livre circulação de bens e pessoas causou alterações nos hábitos de consumo Aumentou a necessidade de distribuição uniforme de bens</p>	<p>S</p>
<p>PT – Carlos Silva</p>	<p>Em resultado da globalização e da integração cultural Portugal tem produção reduzida e grande dependência de produtos estrangeiros</p>	<p>S</p>
<p>SI – Milan Bogatic</p>	<p>Resultado de técnicas de marketing mais agressivas</p>	<p>S</p>
<p>SI – Nedjan Jerman</p>	<p>Redução de preços Aumento da competitividade Acesso a produtos de maior qualidade e marcas famosas</p>	<p>S</p>
<p>UK – Mark Ellis</p>	<p>A redução de preços permitiu a procura de novos produtos Aumento do poder de compra originou mais compras por impulso Mais compras de produtos conservados por menos tempo, com consequências no aumento de gastos de energia (na produção e transporte) e em custos ambientais</p>	<p>S</p>

Questão d)

QUESTÃO	Os movimentos migratórios têm, de alguma forma, exercido influência na cultura do seu país?	
ENTREVISTADOS	Respostas	S/N
Comissão – Katlijne Claes	Principalmente na cultura alimentar: como todo o tipo de alimento está agora disponível, os hábitos alimentares foram mudando	S
Comissão – Paul Brennan	Principalmente em tempos de maior desenvolvimento económico	S
ES – Adolfo Sáinz	As poucas qualificações dos emigrantes em Espanha estabeleceram-se em zonas agrícolas e em zonas de construção, causando impactos culturais que não se sentem em zonas mais industrializadas	S
FR – Bruno Hamon	É uma evidência	S
NL – Frank Heijmann	As influências culturais são causadas tanto por imigrantes como por cidadãos nacionais que, depois de estarem no estrangeiro, trazem alterações nos seus hábitos	S
PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki	Influência no modo de vida, formas de comunicação e procura de novos bens e serviços	S
PT – Carlos Silva	Em Portugal podemos identificar 3 movimentos migratórios: <ul style="list-style-type: none"> • África – sem influência no tecido produtivo do país nem nos hábitos • Brasil – influência social, alteração dos gostos, culto do aspeto e liberalização de costumes • Leste – sem grandes diferenças na forma de viver, não causaram grandes alterações culturais 	S
SI – Milan Bogatic	Poucos movimentos na Eslovénia	N
SI – Nedjan Jerman	Gerações mais novas são influenciadas por comportamentos diferentes Maior influência na forma de vestir e na música	S
UK – Mark Ellis	Influência na cultura devido a grande número de emigrantes Influência nos serviços públicos (saúde, educação e alojamento) Influência no sistema contributivo da SS e no sistema financeiro	S

Questão e)

<p>QUESTÃO</p>	<p>Como entende o papel das Alfândegas Comunitárias na gestão da fronteira externa?</p>
<p>ENTREVISTADOS</p>	<p>Respostas</p>
<p>Comissão – Katlijne Claes</p>	<p>Alteração de papel financeiro para papel financeiro e de segurança Importância na segurança de produtos e cidadãos pelo papel desempenhado enquanto primeira autoridade de controlo dos produtos que chegam à UE</p>
<p>Comissão – Paul Brennan</p>	<p>Papel fundamental como primeira entidade da UE a controlar os bens na fronteira Importante na definição das políticas públicas, principalmente no que respeita à proteção da sociedade facilitando o comércio legal e impedindo o ilegal</p>
<p>ES – Adolfo Sáinz</p>	<p>Aumento da importância das funções de proteção e segurança</p>
<p>FR – Bruno Hamon</p>	<p>Papel de liderança nos controlos da fronteira externa</p>
<p>NL – Frank Heijmann</p>	<p>Arrecadar receitas e proteção da sociedade mediante o controlo na fronteira externa Importância na uniformização de procedimentos ao nível de toda a UE</p>
<p>PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki</p>	<p>Controlo das trocas comerciais ao nível da fronteira externa UE Implementação das medidas de segurança Luta contra a fraude e tráficos ilícitos Implementação das medidas que permitam à UE agir como um todo Facilitação do comércio legítimo e colaboração com os agentes e instituições relacionadas com o comércio internacional Importância da cooperação internacional (RALFH)</p>
<p>PT – Carlos Silva</p>	<p>Importância das alfândegas para a UE Problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de homogeneidade – meios e competências diferentes • Abertura das fronteiras <p>Compatibilizar facilitação versus controlo</p>
<p>SI – Milan Bogatic</p>	<p>Mudança recente da visão tradicional de simples cobrança de imposições para uma visão do séc. XXI de cooperação e deteção de movimentos de alto risco Necessidade de reorganizar controlos para aumentar segurança e identificar os controlos a realizar dentro da Comunidade ou na fronteira</p>
<p>SI – Nedjan Jerman</p>	<p>Importância das Alfândegas como entidade responsável pelo total controlo de produtos (e pessoas) na fronteira externa da UE Implementação e gestão de medidas de controlo</p>
<p>UK – Mark Ellis</p>	<p>Cumprimento da legislação comunitária Diferente forma de organização dos serviços de EM para EM Posição privilegiada (histórica e geográfica) para controlo da fronteira externa nas várias vertentes (cobrança de impostos, proteção da sociedade, proteção do comércio e controlos de proteção e segurança)</p>

Questão f)

QUESTÃO ENTREVISTADOS	Um comércio seguro passaria pelo controlo de 100% dos contentores, como preconiza a legislação norte-americana? Que inconvenientes acarretariam tais medidas?	
	Respostas	S/N
Comissão – Katlijne Claes	100% de controlos seria impraticável Obstrução ao comércio legal	N
Comissão – Paul Brennan	Seria desproporcionado para os riscos existentes Não apoiaria o comércio legítimo	N
ES – Adolfo Sáinz	Necessidade de combinar sistemas de análise de risco com equipamentos de controlo não-intrusivos	N
FR – Bruno Hamon	tecnicamente possível somente quando temos máquinas rápidas e eficientes e capazes de medir risco múltiplo em um momento; hoje não utilização de medidas preventivas e aposta numa análise de risco mais eficiente	N
NL – Frank Heijmann	Importância das medidas de supervisão baseadas na legislação, da regulamentação referente à proteção e segurança, das normas de proteção da economia, saúde, proteção dos cidadãos, fauna, flora e ambiente Estas medidas envolvem conhecimento dos fluxos comerciais, dos operadores, dos produtos, fundamentais para aplicação de critérios de análise de risco fiáveis	N
PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki	Considerações sobre o volume de transações comerciais por contentor Importância de análise de risco baseada num tratamento de informações de boa qualidade (“who is moving what to whom”)	N
PT – Carlos Silva	Seria um retrocesso de métodos de trabalho Custos elevados de tal medida com implicações na competitividade 11/Set deveu-se a erro dos serviços de segurança Ameaças terroristas incontroláveis Aposta em bons sistemas de análise de informação	N
SI – Milan Bogatic	Não seria necessário para termos uma rede de comércio segura Custos associados Entraves ao comércio	N
SI – Nedjan Jerman	Não assegura total proteção Medida política com repercussões económicas Obstrução ao comércio legal	N
UK – Mark Ellis	Controlos despropositados que transparecem a incapacidade para aplicar soluções alternativas Importância de boa qualidade na análise de risco Baixo risco no uso de contentores para atos de terrorismo	N

Questão g)

QUESTÃO	Em que medida o comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança implementadas pelos Estados? Existem custos significativos resultantes das medidas implementadas?	
ENTREVISTADOS	Respostas	S/N
Comissão – Katlijne Claes	A implementação de medidas comunitárias e nacionais envolvem custos que devem ser considerados face ao custo-benefício em termos de segurança As medidas de facilitação do comércio (ex. AEO) visam retirar custos ao comércio legítimo	N
Comissão – Paul Brennan	Os custos são compensados e justificados quando analisadas as políticas implementadas em benefício dos consumidores e da sociedade em geral	N
ES – Adolfo Sáinz	Há custos económicos e de tempo Importância de implementação de medidas organizativas e aquisição de equipamentos que permitam reduzir o tempo da aplicação de controlos	S
FR – Bruno Hamon	Qualquer ação tem um custo que, em última análise é pago pelo usuário ou todos os cidadãos. Esse custo é diluído e comumente aceite.	N
NL – Frank Heijmann	Implementação de logísticas de comércio seguras, sustentáveis com boa relação custo-eficiência acarretam custos Necessidade de implementar sistemas IT, dando como exemplo o “data pipeline”: infraestrutura que integra todos os elementos de informação, de diferentes fontes da cadeia logística de comércio internacional	N
PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki	As medidas de controlo resultam da aplicação obrigatória de legislação comunitária pelo que os custos devem ser vistos como um elemento da logística do comércio internacional, necessários à análise de risco referente à proteção e segurança Redução dos custos com a implementação de medidas de simplificação	N
PT – Carlos Silva	O preço da segurança implica custos acrescidos, que não devem implicar a paralisação da economia A globalização não vai permitir reduzir os custos como aconteceu com a adesão à Comunidade	N
SI – Milan Bogatic	O comércio internacional é afetado pelas medidas de segurança com custos adicionais na logística dos transportes Existem custos por atrasos e por procedimentos implementados Não implicam, contudo, custos elevados	N
SI – Nedjan Jerman	Os controlos são necessários e causam custos, aceites pelos operadores económicos. Maior dificuldade em aceitar controlos de 100% a contentores	N
UK – Mark Ellis	A utilização de novas tecnologias na análise de risco pode reduzir os custos (tempo e financeiros) na tomada de decisão e transmissão da informação entre os operadores e as alfândegas	N

Questão h)

<p style="text-align: center;">QUESTÃO</p> <p>ENTREVISTADOS</p>	<p>As medidas de controlo preconizadas são suficientes para garantirem a segurança das pessoas e nações? Ou a conjugação dos diferentes tipos de risco que em diferentes escalas afetam as sociedades não permitem um efetivo controlo desses riscos?</p>	
Respostas		S/N
<p>Comissão – Katlijne Claes</p>	<p>Todos os operadores têm obrigação de fornecer a informação necessária às alfândegas para efetuarem análise de risco</p> <p>Todos os operadores estão sujeitos a análise de risco independentemente do seu grau de confiança</p>	S
<p>Comissão – Paul Brennan</p>	<p>Este é o grande desafio; A gestão dos riscos da cadeia logística do comércio internacional deve ser objeto de uma apreciação realista dos riscos e das medidas tomadas por um determinado período tendo em vista a sua avaliação</p>	?
<p>ES – Adolfo Sáinz</p>	<p>Sendo impossível garantir 100% de segurança, o importante será encontrar o equilíbrio entre os custos e a eficiência dos controlos</p> <p>Os diferentes riscos permitem implementar medidas eficientes e eficazes de segurança</p>	S
<p>FR – Bruno Hamon</p>	<p>Risco zero não existe. No entanto, deve tomar as medidas adequadas para lutar contra os perigos da facilitação do comércio.</p> <p>A sucessão de medidas diferentes e atualizadas regularmente são susceptíveis de assegurar uma resposta coerente aos riscos em evolução.</p>	S
<p>NL – Frank Heijmann</p>	<p>Redução dos riscos com a integração da informação de diferentes fontes, permitindo aumentar a transparência das transações comerciais internacionais</p>	?
<p>PL – Marta Figlak e Michal Lekszycki</p>	<p>As medidas de controlo atuais não são suficientes por falta de qualidade de informação à chegada das mercadorias à UE</p> <p>Necessidade de receber informação antecipada</p>	N
<p>PT – Carlos Silva</p>	<p>As experiências sobre compatibilização entre segurança, controlo e facilitação têm sido bem sucedidas</p> <p>Importância do conhecimento e da experiência das alfândegas no CI</p> <p>Melhorar informação, comunicação entre as administrações aduaneiras e comunicação entre alfândegas e operadores do comércio internacional</p> <p>Atos de terrorismo difíceis de controlar</p>	S
<p>SI – Milan Bogatic</p>	<p>As alfândegas realizam inspeções a contentores de alto risco usando técnicas não intrusivas que garantem uma maior segurança das pessoas e nações contra o terrorismo</p> <p>Não há medidas de controlo 100% eficazes</p>	S



SI – Nedjan Jerman	As normas aplicadas são as adequadas à proteção e segurança Problema na uniformidade da sua aplicação Importância do envolvimento dos operadores económicos na implementação das medidas de segurança Importância da partilha de informação e experiência entre entidades de controlo	S
UK – Mark Ellis	Não têm sido registados incidentes de segurança relevantes em movimentos de comércio internacional, provavelmente porque os controlos têm sido suficientes	S