

## CONSIDERAÇÕES PARA A COMPREENSÃO DA CLÁUSULA DE RESERVA CULTURAL: DA SOBERANIA AO LIVRE-CAMBISMO

Clarisse Stephan

### INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a analisar algumas tendências da sociedade contemporânea no que respeita à difusibilidade planetária de bens culturais, decorrente da globalização/mundialização, e seus impactos sobre a soberania e a identidade nacional, com o intuito de se perceber as idiossincrasias desse comércio, que se organiza sob os limites tênues e ambíguos do que vem a ser a indústria cultural.

A abertura comercial, a globalização e a liberalização dos mercados trouxeram novos desafios, que se caracterizam pela imprevisibilidade dos seus resultados. O enfraquecimento do Estado-nação, com a sua relativa perda de soberania implica, hoje, em termos culturais, em uma assimilação de culturas de massa estrangeiras que não representam a realidade local – a imagem refletida no espelho nem sempre traz consigo contornos familiares. Os fundamentos dessa perda de soberania podem ser explicados por diversos prismas, mas têm, inegavelmente, repercussões no mínimo questionáveis em termos de identidade coletiva.

A dimensão do fenômeno das indústrias culturais<sup>1</sup>, bem como sua repercussão sobre as identidades locais, torna-se um tema caro quando se considera que as produções audiovisuais constituem um dos principais difusores das diversas manifestações culturais próprias dos povos contemporâneos.

A cláusula de reserva cultural ou exceção cultural é um instrumento jurídico que, atualmente, se pauta, principalmente, nos artigos IV e XX do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT/1994)<sup>2</sup>. A adoção da cláusula, ou princípio, como preferem alguns, permite aos países-membros da Organização Mundial do Comércio, recusar a assunção de compromissos de liberalização comercial no setor cultural. Os artigos em questão trazem disposições específicas e genéricas, respectivamente, relativas à possibilidade de os Estados adotarem medidas comerciais restritivas quando o objeto do comércio internacional forem bens culturais. Bens culturais, por sua vez, seriam “bens de

---

<sup>1</sup> Importa ressaltar que não utilizamos, neste trabalho, o termo “indústria cultural” com a conotação empregada por Adorno e Horkheimer (1985), na qual este representa a empresa, em termos jurídicos, atividade organizada apta a produção de bens e geração de riquezas com o fito precípua, da produção de bens de cultura padronizados e essencialmente destinados a massificar e homogeneizar gostos e representações simbólicas. Nesse sentido, a indústria cultural é eminentemente monopolística e alienadora, servindo como instrumento do modo de produção capitalista para que se difundam e disseminem modos comuns e desejáveis de vida. Utilizamos, sim, o termo para nos referirmos às sociedades empresariais que empregam recursos na produção de bens culturais, não necessariamente desvinculados de uma representação autêntica da comunidade onde essas sociedades se inserem.

<sup>2</sup> Bem como em outros Acordos da Organização Mundial do Comércio, analisados no item 3 deste trabalho.

consumo que veiculam idéias, valores simbólicos e modos de vida, que informam ou distraem, que contribuem para forjar e difundir a identidade coletiva, bem como influenciar práticas culturais” (ALBUQUERQUE, 2003, p.112). A cláusula serve, portanto, como uma resposta à difusão massiva dos bens culturais estrangeiros e à assimilação por parte das culturas locais de tais produtos e suas ideologias.

Para uma compreensão de como essas matérias repercutem no comércio internacional, será exposto o paradigmático caso entre França e Estados Unidos, que bem ilustra as posturas e ideologias dos dois países envolvidos, e serão explicitados alguns acordos internacionais que versam sobre o comércio de bens culturais, a maior parte desses, inovações trazidas pelo *Uruguay Round*.

## **1 - NOVAS TENDÊNCIAS DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: o enfraquecimento do Estado-nação e seus fundamentos frente à nova ordem global**

Habermas afirma que o Estado-nação permaneceu como organização funcional bem-sucedida, cumprindo seus aspectos de “Estado como administrador/fiscal e como Estado territorial provido de soberania que se pôde desenvolver no âmbito de um Estado nacional no sentido de um Estado democrático de direito e social” até o fim dos anos setenta, quando essa forma de organização passou a ser cada vez mais pressionada pelo processo da globalização, que, no entendimento do filósofo, caracteriza “a quantidade cada vez maior e a intensificação das relações de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais (2001a, p. 14).

Para o autor, a globalização, em seus mais diversos aspectos, em especial em sua dimensão econômica, corroboram ainda mais para o enfraquecimento das fronteiras. “As transações econômicas globais, comparadas às atividades voltadas para o nacional, movimentam-se em um nível nunca antes atingido e influenciam – de modo imediato e mediato – as economias nacionais em uma escala até então desconhecida”. Habermas acredita que essas tendências representam um sério risco ao funcionamento e legitimação do Estado democrático enquanto tal. Segundo o mesmo: “O deslocamento dos valores de ‘senhor do território’ para ‘mestre da velocidade, parece enfraquecer o Estado nacional”.

“Is economic globalization an uncontrollable, inflexible force to which liberal democracy is inevitably subordinate?”(HABERMAS, 2001, p. 86) Esta questão, suscitada por Habermas em seu texto “A constelação pós-nacional e o futuro da democracia”, é elucidada através de uma pertinente exposição dos preceitos por ele defendidos, quais sejam, de que a globalização afeta a segurança jurídica e a efetividade do Estado administrativo, a soberania do Estado territorial, a legitimidade democrática do Estado nacional e identidade coletiva.

Sobre a efetividade da Administração Pública, entende o autor que “a relação dos setores público e privado configura-se de modo muito diferente segundo a participação do produto social bruto que está à disposição do Estado” (2001, p. 87).

Com relação à soberania do estado territorial, Habermas advoga que há uma profunda pressão da “globalização” frente aos recursos do Estado passíveis de taxaço e que os blocos econômicos aos quais os Estados se filiam, são tão importantes para si, sob um prisma político e econômico, quanto as suas próprias fronteiras.

A questão da perda da soberania territorial possui ainda outras ramificações. No âmbito econômico despontam organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BIRD, ambas instituições criadas em 1944 pelos Acordos de Bretton-Woods, ou ainda a Organização Mundial de Comércio (1995) derivada do GATT, de 1947. Bem como, em outros âmbitos ocorre em relação à Organização Mundial de Saúde (OMS), criada em 1946, à Agência Atômica Internacional (1957), às *Special Agencies* da ONU (como, por exemplo, a Coordenação Mundial do Transporte Aéreo Civil), entre outros.

A Soberania Nacional Econômica recebe tratamento diferenciado dentro da ordem constitucional por ser, certamente, através da economia, que um país irá firmar sua posição de independência no cenário internacional. Uma nação dependente econômica e tecnologicamente não é capaz de concretizar sua soberania política. Certamente por isso, a carta de 1988, no seu Título VII, Art. 170, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira refere-se à Soberania Nacional como um de seus princípios, logo em seu inciso I. É mister lembrar que a soberania econômica, distintamente da soberania do Estado, refere-se, especificamente sobre a relação de independência de determinado Estado frente à economia e tecnologias estrangeiras. Logo, a soberania econômica deve ser observada tanto na elaboração de políticas públicas no âmbito interno, como na celebração de tratados e acordos internacionais<sup>3</sup>.

No âmbito da legitimidade democrática do Estado nacional, ocorre segundo Habermas (2001, p.88), uma crescente influência dos setores privados e de organizações não governamentais que atuam como instâncias reguladoras informais. Ocorre, de forma indissociável, a “prática de uma política plural de vários níveis” que supre algumas “brechas de eficiência” surgidas com a perda de autonomia e enfraquecimento do Estado-nação. Estas “transferências de competência de níveis nacionais para internacionais” abrem, segundo Habermas, os chamados vazios de legitimação. No plano econômico despontam ainda os “*non-state market driven (NSMD) governance system*” instituições e instrumentos privados que buscam regular os mercados com vistas à conformidade de produtos e estruturas produtivas junto aos fóruns internacionais de comércio. Exemplos de NSMD seriam a *International Organization for Standardization (ISO)* e *Codex Alimentarius*, ambos organismos respaldados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que incentiva a harmonização de produtos e processos produtivos pelos Estados, e o faz, eminentemente por meio de seu Acordo sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio (*Agreement on Technical Barriers to Trade*).

Sobre o prisma da identidade coletiva Habermas questiona se a globalização influenciaria o substrato cultural da solidariedade civil que se formou no âmbito do Estado

---

<sup>3</sup> No âmbito internacional, a soberania econômica está consagrada na Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, proclamada na Assembléia Geral da ONU, em 1974, que estabelece uma nova Ordem Econômica Internacional.

nacional apontando sintomas de fragmentação na estrutura das nações. Segundo o mesmo autor, a fragmentação política em virtude de uma formação violenta de certos Estados-nação, vem se tornando cada vez mais freqüente. Isto porque a exigência de uma estruturação em torno do que é nacional, indivisível e comum se baseia, de forma inequívoca, em repressões às minorias, as quais são aglutinadas ao processo de unificação em torno de uma cultura comum, sem que a elas sejam conferidas possibilidades de manifestações no que concerne ao respeito às suas idiossincrasias. Nesse contexto de formação violenta, emergem as reações etnocêntricas, visto que o diferente, se não se amolda à forma, é subjugado ou perseguido e, nesse contexto, invariavelmente, reativo<sup>4</sup>.

Nesse contexto, duas correntes comportamentais se fazem mais nítidas: o endurecimento da identidade nacional de um lado (como será detalhado no caso francês), e de outro, as diferenciações híbridas (surgidas como consequência da assimilação de uma cultura mundial material que se tornou imperativa) que fragmentam as formas de vida comparativamente homogêneas em culturas locais.

No que concerne à troca de informações proporcionada pela mídia, em suas diversas formas, percebe-se que, além da difusão de uma cultura homogênea e hegemônica, dita cultura de massa, as correntes migratórias ativam e aceleram o trânsito intercultural. A Antropologia Cultural, por sua vez, mostra que uma das respostas à imposição da uniformização cultural e material é a constituição de novas constelações que não se amoldam completamente à realidade existente, mas dão ensejo à criação de uma nova pluralidade de identidades híbridas, como um processo de eclosão de novas diferenças culturais<sup>5</sup>.

A organização dos territórios e dos povos como Estado-nação se fundou na possibilidade de superação da ordem vigente feudal-nobiliárquico-cristã. A ideologia burguesa, que trouxe consigo a publicidade, inexoravelmente apreendida como um princípio organizativo do Estado de Direito Burguês, tem como um dos alicerces o fato de o interesse de uma classe ser vendido como o interesse geral. Isso se expressa na própria noção legitimadora de direitos humanos fundamentais, que emergem das revoluções burguesas do século XVIII.

---

<sup>4</sup>Stuart Hall (2000, p.12), mapeando as possíveis consequências do processo de globalização em face das identidades nacionais, aponta três prognósticos que podem coexistir: 1-Desintegração de determinadas identidades, como resultado do processo de homogeneização cultural e do “pós-moderno global”; 2-Reforço das identidades nacionais e de outras identidades “locais” ou particularistas, pela resistência à globalização; 3-Declínio das identidades nacionais, com surgimento de outras, híbridas. Antônio Maia (2005, p.5-6) defende que a identidade nacional sustenta-se em três idéias fundamentais: 1-O termo identidade é utilizado, numa comunidade, para dizer o que se é, ou que se almeja ser; 2-No processo de transmissão de sua herança cultural as sociedades têm a capacidade de decidir quais de suas tradições quer-se manter, e quais se deve abandonar; 3-A identidade não é apenas algo que se recebe, mas, sobretudo, um projeto comum. Sobre o tema, Manoel Maria Carrilho, filósofo e ex-ministro de cultura portuguesa, afirma que “o discurso político da esquerda deve privilegiar, não a conservação, mas a *construção da identidade*, na convicção de que ela é, em cada momento, o retrato do jogo plural das diversidades mais dinâmicas da sociedade” (MAIA, 2005, p. 10).

<sup>5</sup> Segundo Marshall Sahllins (1990) a História é culturalmente organizada de formas diferentes nas diversas sociedades e as estruturas culturais, enquanto objeto histórico, estão sendo constantemente reavaliadas e ressignificadas. Dessa forma, a cultura se reproduz e se altera, no momento em que se manifesta.

É mister, portanto, ressaltar a cultura em seus âmbitos de extravasamento/emanção étnico-folclórico e inspirador/publicitário de formas de vida. Isso, em sendo possível prover uma secção sobre o que seria causa e o que a sucede, em termos de manifestação de cultura nacional.

Poder-se-ia dizer, portanto, que adimensão cultural da globalização seria um processo de ocidentalização do mundo, de americanização ou de mundialização da modernidade? Eustáquio de Sene (2004, pp.89-105) analisa as três correntes argumentativas e recorre a diversos autores com posições distintas para pensar o fenômeno. Os que defendem que a globalização como um processo de ocidentalização do mundo, entendem que “a modernização está amparada em uma formulação ‘científica’ que contempla alguns valores do Ocidente, como, por exemplo, as idéias de crescimento, desenvolvimento e progresso”. Os que a entendem como um processo de americanização, afirmam que assim como houve ao longo da história a lusitanização, espanholização, galicização e anglicização do mundo, a atual etapa da expansão capitalista está sendo expressa pela americanização. Esta, contudo, é muito mais penetrante e abrangente geograficamente que as anteriores, posto que “o cultural foi capturado pelo econômico no mercado de consumo globalizado”. Por fim, os que defendem a globalização da modernidade, vêem a globalização cultural como um processo de expansão da modernidade em escala planetária. Para estes, a modernidade é inerentemente globalizante.

Boaventura de Souza Santos (2006, p.279) defende que “A globalização dos media, da cultura de massas, da iconografia norte-americana e da ideologia do consumismo, neutralizam as cultura locais, descontextualizam-nas e assimilam-nas sempre que lhes reconhecem algum valor troca no mercado global das indústrias culturais”. Este processo seria extremamente danoso aos países periféricos, pois sua população, de modo geral, acaba por ter uma visão retratada do mundo que não é autenticamente a sua<sup>6</sup>.

## 2 - CLÁUSULA DE RESERVA CULTURAL

Cultura seria “o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de se viver junto, os sistemas de valores, as tradições e as crenças”<sup>7</sup>(MATTELART, 2006). Essa perspectiva mais ampliada do

---

<sup>6</sup> O autor alerta que devido à assimetria do sistema mundial, a constituição da subjetividade do Sul constitui-se, acima de tudo, da desfamiliarização relativamente ao Norte imperial. Este processo de desfamiliarização é muito difícil, porque, sendo uma constituição original e não tendo outra memória de si mesmo que não seja a imperial, o Norte é experienciado simultaneamente como único e como universal (2000, p.368-371). “A desfamiliarização do Norte imperial é, portanto, uma epistemologia complexa, feita de sucessivos atos de desaprendizagem nos termos do conhecimento-regulação (da ordem ao caos) e de reaprendizagem nos termos conhecimento-emancipação (do colonialismo à solidariedade)” (SANTOS, 2000, p.370).

<sup>7</sup> Conforme definição estabelecida pela Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (MONDIACULT), que aconteceu em 1982, na Cidade do México.

significado de cultura é sumamente relevante, posto que trabalharemos a noção reserva cultural dentro dessa semântica.

A cláusula de reserva cultural ou exceção cultural, por sua vez, é um instrumento jurídico-sociológico que expõe a necessidade dos Estados-nação em afirmarem-se como produtores e consumidores da cultura nacional. Opõe-se, portanto, às tentativas de hegemonização cultural impostas pelos países centrais. Através dessa reserva, os países que a adotam, retiram do rol de produtos e serviços comuns, aqueles que são produzidos como resultado de uma expressão cultural (considerando-se a noção de cultura acima expressa). Essa exceção cultural implica em derrogações ao princípio da Não-Discriminação, e, conseqüentemente, às cláusulas da Nação-Mais-Favorecida (NMF) e do Tratamento Nacional (NT)<sup>8</sup>.

A exceção cultural implica na ausência de compromissos de liberalização sobre um número restrito de setores da cultura, tendo em conta a sua especificidade. Entre esses se encontram os serviços audiovisuais (cinema, rádio, televisão, gravações sonoras) e uma gama de serviços, tais como bibliotecas, arquivos e museus. A inclusão desses bens e/ou serviços nos acordos que constituem a OMC não obriga aos Estados-Membros a liberalização do setor, o que significaria a abolição de todos os sistemas de cotas, de subsídios e ajudas nacionais ou comunitárias para as empresas nacionais ou estrangeiras (SOLANAS, 2005).

Um estudo do professor Burhan GHALIOUN (1998) aponta cinco tendências resultantes do impacto da globalização e da emergência da sociedade da informação. A primeira refere-se à relação entre cultura e economia e sobre os novos valores que se sobressairão na nova fase do capitalismo; a segunda tendência informa-se pela nova relação entre cultura e geopolítica, sendo a “guerra entre culturas” um fator determinante para as relações internacionais; a terceira tendência aponta na emergência de uma cultura global que transcende as fronteiras tradicionais e influencia a formação dos cidadãos, opondo-se à afirmação do Estado-nação<sup>9</sup>. O quarto ponto alude ao fenômeno de marginalização das culturas minoritárias e à manutenção da clássica dicotomia entre culturas dominantes e dominadas. A quinta tendência aponta para o desmembramento de muitas culturas nacionais e para uma aculturação dessas pelas elites mundiais.

A exceção cultural, nesse sentido, buscaria ser uma resposta a essa cultura global e, ao que se indica, às tendências que antevêm a dominação de algumas culturas por outras – o que seria, de certa forma, a manutenção de um *status quo* iniciado com o mercantilismo – no momento em que traz uma justificação para a imposição de restrições comerciais e de outras medidas que possam atender à manutenção das identidades locais e defender a sua manifestação, inclusive daquelas ditas minoritárias.

---

<sup>8</sup> “ A primeira, comumente designada cláusula da nação mais favorecida, multilateraliza (...) tratamentos pautais e mesmo os não pautais especialmente favoráveis que um país reserve para outro (impedindo-se, na prática, que este último se afirme como ‘nação-mais-favorecida’) (...) a cláusula do tratamento nacional pode ser entendida como um instrumento que procura evitar que a discriminação entre a produção do país importador e a produção importada vá para além daquilo que resulta da aplicação da tributação alfandegária” (CUNHA, 2006, p.13-15).

<sup>9</sup> No que se aproxima, essa tendência, do que seria descrito por Habermas (2001) como patriotismo constitucional.

Percebe-se haver grande interseção entre as construções dos supra-citados autores, especialmente no que tange à preocupante fragmentação de culturas locais e a absorção de novos valores e modos de vida não genuínos, e, via de regra, corruptivos de sua cultura. A incorporação de culturas estrangeiras poderia se configurar na temida alienação<sup>10</sup>, no sentido de apropriação de formas autênticas de manifestação dos povos e imposição de modos de vida atendedores do capitalismo cultural – a chamada “marketização da cultura”, nas palavras da Zlavoj Zizek (2008).

Neste contexto, o debate sobre exceção cultural, ou cláusula de reserva cultural, impõe-se como uma reflexão e uma reação sobre a dominação cultural/econômica, eminentemente, norte-americana. A resistência manifesta-se sobre uma América sedutora, mais do que propriamente colonizadora: o manifesto contra a “HHMMS - Harvard and Hollywood, McDonald's and Microsoft Syndrome” e é a primeira conflagração de tamanho natural entre a ideia de mundialização e de americanização (FRAU-MEIGS, 2002), visto que o *american way of life* continua a ser largamente propagandeado.

“La excepción cultural (que) tiene el mérito de la concisión y el inconveniente de la ambigüedad...” ocorre no âmbito da tentativa de legitimação da intervenção financeira e regulamentária dos poderes públicos a fim de corrigir as distorções internacionais que se desprendem da economia de mercado (FRAU-MEIGS, 2002). Aponta a autora que, após a Segunda Guerra Mundial, mais nitidamente, os meios de comunicação passaram a cumprir um papel fulcral na reestruturação da identidade nacional, servindo como instrumento às políticas identitárias<sup>11</sup>.

A esse respeito, é mister que se faça um aparte sobre o cinema arte (porque tido como aquele que é abstrato, fruto da imaginação e produzido sem atenção às demandas mercadológicas). Em função de suas características essenciais, este não deveria ser cotizado para que se garantisse que as fronteiras fossem mais permeáveis com o que acontece e como é retratado por outras sociedades (ou por seus descontentes indivíduos, como diria Adorno?). Ou seja, até que ponto bens produzidos em dado território não seriam tão alienadores quanto aqueles importados? O contato com a cultura externa não poderia ser mais enriquecedor, em termos de troca (absorção) da experiência do outro?

## O paradigmático caso Estados Unidos versus França

---

<sup>10</sup> A propósito da alienação, deparamo-nos com a própria semântica, que nesse caso se apresenta dicotômica: alienação significa tanto a cessão de bens, transferência de domínio de algo, quanto pode referir-se, também, à diminuição da capacidade dos indivíduos em pensar em agir por si próprios (numa alusão, obviamente, marxista). Quando são os bens culturais os alienados (através de operações de exportação) esses tornam-se o próprio objeto alienizador, capaz de incutir e impingir maneiras e formas desvinculadas do mundo da vida, organizado e vivenciado por uma dada comunidade.

<sup>11</sup> Neste sentido Divina Frau-Meigs, aponta para a instrumentalização da ficção com finalidades de propaganda simbólica suave (2002). Eric Hobsbawm (2002), no mesmo sentido, assinala que a identificação nacional adquiriu novos meios de se expressar nas sociedades modernas quando do surgimento da moderna comunicação de massa: imprensa, cinema, rádio. Por esses meios, as ideologias populistas podiam ser tanto padronizadas, homogeneizadas e transformadas quanto, obviamente, podiam ser exploradas com propósitos deliberados de propagandas por Estados ou interesses privados.

Em maio de 1993 erigiu a problemática que resulta na discussão sobre a exceção cultural<sup>12</sup>. França e Canadá rechaçavam a inclusão do cinema – e em menor escala dos produtos audiovisuais – na lista dos produtos ou serviços por liberar. Compreendido no âmbito do pós guerra-fria, a celeuma sobre exceção cultural pode ser lida como uma primeira crise que pôs à prova a aliança entre algumas das principais nações ocidentais. Uma disputa que se travou entre os “excecionistas” (protecionistas) franceses e os “livre-cambistas” norte-americanos – também chamados pelos europeus de ultraliberais.

Para os excecionistas, os Estados deveriam conduzir, autonomamente, suas políticas nacionais acerca da cultura que iriam repercutir na produção cultural de suas indústrias. O cinema para os mesmos era defendido como uma forma de arte ou como parte de um patrimônio cultural e não, simplesmente, como uma indústria de entretenimento. Defendiam, para além disso, que o mercado audiovisual não se enquadrava na lógica do livre-cambismo, posto que é dominado por um restrito número de empresas multinacionais, majoritariamente pertencentes a acionistas norte-americanos. Os excecionistas denunciavam que o protecionismo, paradoxalmente, ocorria por parte dos norte-americanos que importavam, à época, menos de 1% da produção cinematográfica mundial.

Os livre-cambistas americanos, ao contrário, tratavam a produção cinematográfica e audiovisual como produtos ou serviços indistintos dos demais – não existindo, inclusive, nenhum Ministério dedicado a esses assuntos, que se encontravam abarcados pelo Ministério da Economia e do Comércio.

Na França, distintamente, existia, desde 1948, uma lei de amparo à produção cinematográfica nacional<sup>13</sup>. Essa lei impunha uma taxa, embutida no preço do bilhete para o acesso às salas de cinema, que alimentava um fundo gerido pelo Estado para o fomento da indústria cinematográfica. Em última instância, este capital era entregue aos produtores franceses. Além disso, desde 1958, o cinema foi incorporado ao Ministério da Cultura francês, o que permitia perceber que se considerava o cinema um bem cultural e não uma indústria ou simples *commodities*.

---

<sup>12</sup> A exceção cultural, em verdade, foi invocada pela primeira vez no início dos anos 50, durante as negociações do Acordo de Florença, primeiro acordo de comércio multilateral sobre bens culturais que versava sobre a importação de material educativo, científico e cultural. Os Estados Unidos propuseram uma cláusula-reserva, publicada como anexo do mesmo acordo, que estipulava a possibilidade de suspender as importações em caso de ver ameaçada a sua produção nacional (ARIZPE E ALONSO, 2001). A idéia de reserva cultural seria, naquele momento, utilizada com deliberados objetivos protecionistas, pelos agora chamados ultraliberais norte-americanos.

<sup>13</sup> Na França ocorre nos fins da década de 40 um movimento pelo fomento estatal ao cinema. “A mobilização de rua, em 1947, de atores, cineastas, produtores e técnicos, respondendo ao apelo da Federação Nacional do Espetáculo, obriga o governo francês, que, num primeiromomento, havia capitulado conforme o que fora ditado pelo Departamento de Estado (acordos Blum-Byrnes), a dar marcha-à-ré. A proteção do filme francês se desdobra para uma política de ajuda de produção. Essa política pública fez com que a França seja o país europeu, e um dos raros no mundo, a conservar uma variedade de ofertas em suas telas. A continuidade dessa política se explica por uma configuração cultural específica: um imaginário e um pensamento sobre o cinema como arte e indústria e a valorização de um autor; o papel do Estado dito cultural; uma organização sindical das funções do espetáculo” (MATTELART, 2006).

Os Estados Unidos, neste contexto, propuseram, no âmbito do GATT, um enfrentamento a estas medidas, que consideravam uma violação ao livre-cambismo. Entendiam que subvenção estatal francesa seria contrária à concorrência leal, posto que os filmes norte-americanos (devido à taxa inserida nos ingressos para as salas de exibição) terminavam por subsidiar o cinema francês. Pediam, portanto, a derrogação de toda barreira aduaneira e do subsídio estatal destinado os produtos audiovisuais franceses.

Os Estados Unidos também se manifestavam quanto à diretiva e reivindicavam a abertura do mercado com base no princípio da não-discriminação, e dos sub-princípios - ou cláusulas - do Tratamento Nacional e da Nação-Mais-Favorecida. Relativamente à Não-Discriminação, argumentavam que o livre-comércio implicava na supressão das quotas e das restrições quantitativas. Sobre o Tratamento Nacional, exigiam que os programas norte-americanos deveriam que se beneficiar dos mesmos subsídios concedidos às firmas nacionais; com respeito à cláusula da Nação-Mais-Favorecida, pleiteava-se a concessão das mesmas vantagens concedidas aos outros países.

Os execionistas (franceses e partidários do movimento) argumentavam que a lógica de mercado não conseguiria garantir a diversidade cultural, bem como, que a liberdade de expressão contida na Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>14</sup> (1948), não é experimentada sem o pluralismo cultural. Ressaltavam, ainda, que as obras artísticas não poderiam ser encaradas como quaisquer mercadorias; defendiam o direito à cultura nacional/regional e, portanto, plural, e alegavam que os meios de representação da identidade de um país não podem ser ocultados por representações identitárias externas. Como decorrência, os poderes públicos teriam o dever de balancear os desequilíbrios do mercado, fomentar as indústrias midiáticas e introjetar medidas de discriminação positiva, como políticas internacionais para facilitar a formação de redes regionais entre países pequenos que não tem uma equivalente infra-estrutura produtiva, condições de distribuição, nem sequer um público interno suficientemente grande para amortizar os custos da produção cultural cinematográfica.

Em países de menor porte, como os do eixo centro-americano, a impossibilidade de operar em circuitos internacionais de cultura frente aos conglomerados de entretenimento, conduz a uma maior busca por alianças dentro do seu território. A atividade cultural depende, neste contexto, do auto-subsídio e das redes de captação e financiamento para suas indústrias culturais<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu art. 22, lê-se: “Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”.

<sup>15</sup> Países como México e Colômbia mostram-nos a relevância do auto-subsídio, através de políticas estatais e do terceiro setor, que a cultura nacional pode ser fomentada. Na Colômbia, existem mais de 400 festivais anuais de música folclórica; este tipo de música, que não ascenderia no mercado fonográfico tradicional, é gravada em estúdios independentes é comercializada nos próprios festivais. No México, o Instituto Nacional Indígena capacitou grupos indígenas à gravação de fonogramas e instalou em rádios estatais arquivos fonográficos que constituem, juntamente com o artesanato, expressões da identidade indígena (YÚDICE, 2002).

Os livre-cambistas (representados pela *MPAA - Motion Pictures Association of America*) analisavam a exceção cultural por uma ótica eminentemente economicista. Para os mesmos, é exatamente o protecionismo que representa uma contravenção à liberdade de expressão e de consumo. Argumentavam, ainda, que a exceção obstaria a competência e geraria uma perversão de mercado. Advogavam, também, que a ineficácia do protecionismo geraria um gasto equivocado dos fundos públicos e que a inevitável digitalização das obras provocaria a disseminação dos produtos norte-americanos (FRAU-MEIGS, 2002).

A oposição dos Estados Unidos possui também um valor dissuasivo perante os países que almejam ingressar na OMC, nomeadamente os do leste Europeu e Ásia, zonas de mercado que interessam os Estados Unidos em razão da ausência de indústrias nacionais de cinema e produção audiovisual capazes de competir com a indústria norte-americana<sup>16</sup>.

O Canadá também se situa próximo à posição francesa, apoiando medidas para empresas culturais nacionais<sup>17</sup>. Também advoga pelo respeito à igualdade de acesso aos mercados, pela diversidade de conteúdo e pelos direitos do criador dentro da sociedade global de informação, ou seja, reclama um tratamento especial para produtos e serviços culturais nos foros de comércio internacional (ARIZPE E ALONSO, 2001, p. 28). Contudo, independentemente da suposta convergência ideológica, a Comunidade Européia, no foro do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, propôs, em 1998, uma consulta a respeito de medidas aplicadas pelo Canadá que prejudicavam a exportação de filmes europeus. Alegava, a Comunidade, que tais medidas confrontavam os artigos 2º e 3º do *General Agreement on Trade and Services (GATS)*.

Também Itália, Bélgica, Grécia, Nova Zelândia e Austrália mostram-se mais próximas da posição francesa, enquanto Dinamarca e outros países escandinavos posicionam-se mais próximos de um padrão protecionista.

Os objetivos europeus e canadenses não se opõem, de fato, à liberalização do mercado, mas exigem que esta liberalização leve em conta as distintas velocidades regionais e expectativas nacionais. A exceção cultural, neste âmbito tem um claro valor demarcativo, pois se trata de, no plano econômico, proteger o mercado nacional contra a invasão massiva dos produtos cinematográficos norte-americanos e de, no plano político, afirmar sua autonomia e soberania sobre os Estados Unidos. A idéia das produções audiovisuais e cinematográficas como arte e não como indústria parece ser um forte argumento para derrogar em parte as leis de mercado. O conteúdo das concessões relativas

---

<sup>16</sup> Os Estados Unidos pressionaram os governos de países como o Chile, a Coréia do Sul, o Marrocos ou os antigos países comunistas, a fim de, no quadro de acordos bilaterais, fazer com que eles renunciassem aos seus direitos de colocar em execução políticas cinematográficas em troca de compensações em outros setores. Isso ilustra a repercussão das políticas culturais no comércio internacional (MARQUES, 2003).

<sup>17</sup> No ano 2000, o Canadá promoveu uma Rede Internacional sobre a Política Cultural (RIPC), conseguindo mobilizar cerca de 60 ministros responsáveis pela cultura a discutirem de maneira informal os meios de reforçar a diversidade com a sociedade civil organizada. Juntos, os governos de Québec e Ottawa garantiram, a partir de Setembro de 2001, apoio financeiro a uma coalizão internacional de organizações profissionais da cultura.

à reserva cultural varia segundo os países, conquanto alguns adotem fórmulas de ajudas complexas e variadas e outros tenham fórmulas simples e não declaradas.

É nítido que o debate ideológico sobre a exceção cultural obedece, não a fronteiras políticas, mas, antes, às distintas formas do senso comum coletivo e dos governos em perceberem a cultura nacional, os valores do livre mercado e o papel social dos bens culturais (ARIZPE E ALONSO, 2001).

O confronto de interesses ultrapassa a questão econômica nacional e envolve, para além do governo e setores privados, criadores, artistas, investidores, consumidores e cidadãos, o que explica o fato de questões relativas ao AMI<sup>18</sup> (Acordo Multilateral de Inversões) terem saído do âmbito de discussão da OCDE e serem transferidas para as fronteiras da opinião pública. O AMI previa a não distinção entre a nacionalidade do investidor e não permitia tratamento preferencial aos investidores nacionais.

A exceção cultural representa, nesse contexto, não somente um embate entre hegemonias culturais (norte-americana versus européia), mas, principalmente, simboliza a necessidade de distinção e afirmação de identidades minoritárias e regionais (FRAU-MEIGS, 2002).

Os defensores da cláusula de reserva cultural argumentam que a noção de exceção cultural traz consigo, implícita, a ideia de diversidade relativa aos meios de representação do imaginário coletivo, o que faz com que uma nação tenha uma noção de si mesma que favoreça a coesão social. A importância das obras cinematográficas e audiovisuais nacionais é impar, pois contribuem para a identificação dos cidadãos de dado país. As obras desta natureza, importadas, além de favorecerem a aculturação, não responderiam às necessidades nacionais de identificação.

O respeitado argumento em favor da exceção cultural é justamente em razão da não homogeneização da cultura. A ausência do pluralismo cria um denominador comum dos gostos e preferências, principalmente entre a população mais jovem. Além disso, a não incorporação de elementos externos cria um ambiente favorável à manutenção e incentivo às culturas minoritárias. Os livre-cambistas respondem a isso denunciando se tratar de um chauvinismo que, em última instância, poderia comprometer a expansão da produção cultural nacional.

Os Estados Unidos, através dos incentivos financeiros-estatais do Governo Federal para indústrias de investem em pesquisa e desenvolvimento da informação – nos mais diversos níveis, notadamente no digital – também acabaram por excepcionar a informação nestas áreas.

---

<sup>18</sup> O AMI surgiu como um projeto da OCDE, menos global mas tão liberal como o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, 1947) e “se tratava de permitir a las empresas de los distintos Estados miembros que invirtieran libremente en los otros países miembros sin un trato preferencial a las empresas locales. Todos los sectores de la economía, sin excepción, tenían que estar abiertos a los inversores. Los adelantos, los préstamos con intereses preferenciales, las desgravaciones fiscales así como todas las demás políticas nacionales de apoyo a la producción se debían abandonar. El AMI, al contrario que el GATT, principalmente preveía sanciones financieras para los Estados recalcitrantes. Aplicadas al cine y a la televisión, las normas del AMI habrían significado, por lo tanto, el final de las diferentes políticas culturales y de los mecanismos de apoyo de los Estados europeos y del Canadá. Los acuerdos del AMI fracasaron tras una fuerte removilización de los profesionales y de las personalidades políticas. Algunos países opusieron una fuerte resistencia a estos acuerdos y seis países miembros (Bélgica, Canadá, España, Francia, Grecia e Italia) obtuvieron la exclusión de los bienes culturales del acuerdo” (FRAU-MEIGS, 2002).

Isto justifica uma postura norte-americana menos radical em relação aos subsídios europeus à indústria televisiva, como por exemplo, sobre a Diretiva “Televisão sem Fronteiras”<sup>19</sup>. Investindo em difusão de filmes pela internet, como vem ocorrendo, os Estados Unidos acreditam que o sistema europeu de cotas para importação de filmes tornar-se-á completamente obsoleto.

“A expansão das novas tecnologias deixa em aberto o risco da inutilidade dos dispositivos jurídicos” (FRAU-MEIGS, 2002). Além disso, os Estados Unidos, através de co-produções com empresas européias, intentam contornar a exceção cultural, de modo que a expansão da indústria cinematográfica norte-americana não desperte reações nacionalistas, mas resulte em um senso coletivo sobre a percepção de que a mundialização da cultura trata-se de uma vivência da contemporaneidade, que possui caráter inédito e prospectivo. A ideologia norte-americana intenta nesse sentido.

### **3 - ÂMBITO IDEOLÓGICO-NORMATIVO: alguns instrumentos normatizadores e a Organização Mundial do Comércio**

A tomada de consciência coletiva sobre a importância da cultura e respeito à diversidade está presente em diversos textos que esboçam iniciativas de normatização neste sentido. Cita-se como exemplo a Constituição da UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, em 1945), o artigo 22º. da Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>20</sup> (1948), a Declaração do Direito das Minorias Nacionais (1991), A Carta Européia para Línguas Minoritárias ou Regionais (1992), A Convenção Quadro para a preservação das minorias nacionais (1995), a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO (2001), e a recente Conferência Geral da UNESCO<sup>21</sup> que adotou, em outubro de 2005, uma convenção sobre a proteção e a promoção da diversidade cultural, com o objetivo de reforçar a Declaração de 2001<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Em 1989, é colocada em prática na Comunidade Européia a diretiva “Televisão sem fronteiras” que estabelece, em seus artigos 4º e 5º, objetivos de produção independentes e de adoção de uma grade televisiva composta majoritariamente por programas nacionais ou de co-produção Européia.

<sup>20</sup> Sobre a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu art. 22, lê-se: Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”.

Em artigo publicado na revista UER (União Européia de Radiodifusão), em 1969, Jean D’Arcy, pioneiro da televisão francesa, e então diretor da Divisão de Rádio e de Serviços Visuais do Serviço de Informação da ONU, afirma que “a Declaração Universal dos Direitos do Homem que, há 21 anos, pela primeira vez, estabelecia no seu Artigo 19º o direito do homem à informação, irá reconhecer, um dia, um direito mais ampliado: o direito do homem à comunicação” (MATTELART, 2006). Essa perspectiva do direito à comunicação, em contraposição ao direito simplesmente à informação, seria a um novo paradigma que permitiria aos atores sociais uma inserção maior no discurso do pluralismo.

<sup>21</sup> A Convenção contou com a quase unanimidade dos 154 países presentes. Dois foram contrários: Estados Unidos e Israel. Quatro abstenções: Austrália, Honduras, Libéria e Nicarágua. Em três dias, aproximadamente, o texto foi aprovado, em comissão, pelos representantes dos 151 Estados dentre os 191 membros da UNESCO. A Convenção demonstra, logo no preâmbulo, que se intenta:

- “Reafirmar que a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afectivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social e que abrange, além das

Criada em 1995, a partir de inúmeras rodadas que ampliaram o alcance do que se propunha originalmente com o GATT, em 1947, a Organização Mundial do Comércio possui 153 países-Membros, os quais aderem ao chamado pacote-único, o que significa que estão vinculados a todos os Acordos que compõem o “ordenamento” da Organização que responde, hoje, por 97% dos fluxos comerciais entre Estados. Em que pese argumentos no sentido da relativa perda de autonomia, a OMC, pode constituir-se num instrumento de defesa dos interesses e da identidade nacional, na medida em que estabeleça regras comerciais mais justas e equitativas- como se justifica e fundamenta o preâmbulo do Acordo que constitui a Organização. Para isso é necessária a adoção de uma política externa com interesses definidos e que dê aporte às manifestações culturais locais.

Abaixo, destacamos alguns acordos que se vinculam mais diretamente ao tema, contendo dispositivos que, ao menos, tangenciam o comércio relativo aos bens culturais.

### **O GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)**

O Acordo, de 1947, que deu origem à Organização Mundial de Comércio em 1995, contém seu artigo IV, Disposições Especiais Relativas a Filmes Cinematográficos. O

---

artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos os sistemas de valores, as tradições e as crenças.

- Constatar que a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma economia baseada no saber.

- Afirmar que o respeito pela diversidade das culturas, a tolerância, o diálogo e a cooperação, em clima de confiança e entendimento mútuos, estão entre as melhores garantias da paz e da segurança internacionais.

- Aspirar a uma maior solidariedade fundada no reconhecimento da diversidade cultural, na consciência da unidade do género humano e no desenvolvimento dos intercâmbios culturais.

- Considerar que o processo de globalização, facilitado pela rápida evolução das novas tecnologias da informação e comunicação, apesar de constituir um desafio para a diversidade cultural, cria condições de um diálogo renovado entre as culturas e as civilizações. O artigo 1º da Declaração estabelece um paralelo entre a diversidade étnico-cultural e a diversidade biológica, ambas necessárias ao género humano. O artigo 2º da mesma, versa no sentido da necessidade de políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos e que garantam a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. Os artigos 14º e 19º prevêem um tratamento preferencial para países em desenvolvimento e ainda a criação de um “fundo internacional para a diversidade cultural”, financiado pelas contribuições voluntárias públicas ou privadas. Nesta convenção, segundo o art.5º “As partes reafirmam, conforme a Carta das Nações Unidas, os princípios do direito internacional e os instrumentos universalmente reconhecidos em matéria de direitos do homem, seu direito soberano de formular e implantar suas políticas culturais e adotar as medidas para proteger e promover a diversidade das expressões culturais bem como reforçar a cooperação internacional, a fim de alcançar os objetivos desta convenção”. Os princípios de acesso equitativo, solidariedade e cooperação internacional, presentes nos arts.14º. e 19º., prevêem um “tratamento preferencial para os países em desenvolvimento” e a criação de um “fundo internacional para a diversidade cultural”, financiado pelas contribuições voluntárias públicas ou privadas (UNESCO, 2005).

O art. 20 da mesma Convenção, no entanto traz embates, pois conquanto alimente a ideia de “apoio mútuo, de complementaridade e de não-subordinação”, é controvertido no que toca as sanções em caso de infração, em função da fragilidade do mecanismo de resolução de litígios, bastante menos elaborado que o da OMC. (MATTERLAT, 2006).

<sup>22</sup> Nota-se que a Declaração data de 2 de Novembro de 2001, pós 11 de Setembro, quando se impôs uma reflexão coletiva sobre o fundamentalismo religioso/ cultural em oposição às tentativas de dominação econômica/cultural impostas pelos Estados Unidos.

artigo, mantido no adendo de 1994, versa especialmente sobre restrições quantitativas internas, na forma de cotas de projeção<sup>23</sup>. O setor de serviços audiovisuais é o único contemplado pela redação original do GATT.

O art.III, nº10 prevê que “Os dispositivos deste Artigo não impedirão qualquer Parte Contratante de estabelecer ou manter regulamentações quantitativas internas relativas à exibição de filmes cinematográficos e de atender às exigências do Artigo IV”. Este artigo, bem como o seguinte, a princípio diz respeito somente às quotas para exibição de obras cinematográficas, não se estendendo à televisão, rádio e outros segmentos do setor áudio-visual.

A importância da aplicação dos artigos do GATT foi ilustrada em 1997, quando os EUA ingressaram com uma reclamação contra a Turquia, visto que o país estava cobrando uma taxa de 25% para a importação de filmes estrangeiros. De acordo com o artigo III do GATT<sup>24</sup>, que versa sobre o “Tratamento nacional no tocante a tributação e regulamentação internas”, a Turquia não poderia impor aos produtos importados tributação mais onerosa que a que impõe aos produtos nacionais. Durante a execução dos trabalhos no / Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, as partes transigiram e caso foi resolvido, tendo a Turquia concordado em equalizar as taxas.

Relevante para a justificação normativa da cláusula de reserva cultural é o artigo XX do GATT que trata das “Exceções Gerais” ao Acordo e em cuja alínea “a” prevê-se a “proteção da moralidade pública”. Numa interpretação lata, poder-se-ia ler a cláusula de reserva cultural como uma forma de proteção à moralidade pública – conceito deveras vago e impreciso – mas que poderia ter entre os seus objetos a proteção cultural, de acordo com uma perspectiva sistêmica e integracionista, que considerasse a moralidade em seu vetor ético e, portanto, relativo ao estudo do bom-viver em sociedade.

---

<sup>23</sup> “Se uma Parte Contratante estabelecer ou mantiver regulamentações quantitativas internas relativas aos filmes cinematográficos expostos, tais regulamentações deverão ser impostas sob a forma de cotas de projeção, que obedecerão às condições e prescrições seguintes: (a) As cotas de projeção poderão tornar obrigatória a exibição de filmes cinematográficos de origem nacional durante uma proporção mínima determinada do tempo total de projeção, realmente utilizado num período não inferior a um ano na exibição comercial de todos os filmes de qualquer origem; e serão computados na base do tempo de projeção anual por sala ou de seu equivalente. (b) com exceção do tempo de projeção reservado aos filmes de origem nacional numa cota de projeção, nenhum tempo de projeção, inclusive o liberado por medida administrativa do mínimo reservado aos filmes de origem nacional, será formal ou efetivamente dividido entre as fontes de produção. (c) Não obstante as disposições da alínea (b), acima, qualquer das Partes Contratantes poderá manter as cotas de projeção que estejam em conformidade com as condições da alínea (a), às quais reservem uma proporção mínima do tempo de projeção para filmes de origem estrangeira determinada, com a condição de que tal proporção mínima do tempo de projeção não venha a ser elevada acima do nível em vigor em 10 de abril de 1947 (d) As cotas de projeção ficarão sujeitas a negociações visando à sua limitação, liberalização ou eliminação” (GATT, 1994).

<sup>24</sup> 1. As Partes Contratantes reconhecem que os impostos e outros tributos internos, assim como leis, regulamentos e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição ou utilização de produtos no mercado interno e as regulamentações sobre medidas quantitativas internas que exijam a mistura, a transformação ou utilização de produtos, em quantidade e proporções especificadas, não devem ser aplicados a produtos importados ou nacionais, de modo a proteger a produção nacional.  
2. Os produtos do território de qualquer Parte Contratante, importados por outra Parte Contratante, não estão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos ou outros tributos internos de qualquer espécie superiores aos que incidem, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais (GATT, 1994).

## O GATS (General Agreement on Trade in Services)

O art. I, no. 2 do GATS prevê quatro modos de fornecimento no que tange ao comércio de serviços: 1) *cross border supply* (relativo a serviços providos por um fornecedor em um país para consumidores em outro – como a transmissão de programas estrangeiros, o comércio de filmes), 2) *consumption abroad* (relativo ao consumo em um país por nacionais de outro Estado), 3) *commercial presence* (tocante ao estabelecimento permanente ou temporário mantido por investimentos estrangeiros - como ocorre, em regra, nas co-produções) e 4) *presence of natural persons* (relativo à presença de estrangeiros em dado país para fins de consecução de alguma obra, como um filme).

Os membros da OMC têm estabelecido compromissos específicos sobre as formas de suprimento em diversos setores e, na ausência de especificações em contrário, os membros garantem-se mutuamente direitos de acesso ao mercado (art. XVI) e ao Tratamento Nacional (art. XVIII).

O acordo inscreve as produções cinematográficas e audiovisuais na lista de serviços<sup>25</sup>. Contudo, ressalta-se que as disposições previstas para os serviços comportam uma alta gama de derrogações às regras ordinárias do GATT. A noção francesa de exceção, em prol da diversidade cultural, continua podendo ser aplicada, em razão de não haver disposição expressa que obrigue qualquer país a adotar medidas de liberalização neste âmbito. Também permanecem as políticas culturais baseadas em subsídios e quotas.

O GATS permite a possibilidade de exercício da regulação doméstica e a adoção de políticas autônomas. Não consta no GATS, entretanto, nenhuma referência à cláusula de reserva cultural explícita ou qualquer outra específica aos serviços audiovisuais. Insetos no GATS, na terceira parte, relativa aos compromissos específicos, estão previstos que “cada Membro outorgará aos prestadores de serviços e aos serviços dos demais Membros um tratamento não menos favorável que o previsto sob os termos, limitações e condições acordadas e especificadas em sua lista” (nº.1 do art. XVI). No mesmo artigo, há previsões específicas sobre movimentações de capitais, de prestadores de serviços e número de operações relativas aos serviços. Estas movimentações em território estrangeiro dependem de prova de necessidade econômica, ou de listas previamente estabelecidas.

Questões como quotas para programação da grade televisiva ou relativas aos subsídios para indústrias cinematográficas, permanecem intocadas pelo GATS, preservando a liberdade dos signatários para, deste modo, assinarem compromissos que

---

<sup>25</sup> “La utilización de la palabra "servicios" pone de manifiesto también que se ha evitado definir qué eran las obras audiovisuales (¿películas? ¿documentales? ¿programas deplató? ¿juegos?) y definir su nacionalidad (¿según el idioma de la película? ¿el origen del realizador? ¿el lugar de rodaje?). Se conservaron fórmulas muy poco definidas y muy flexibles para que cada cual las interpretara a su manera. Eso permite a la Unión Europea mantener su posición, es decir, que las obras fílmicas y audiovisuales no constituyen servicios a partir de mercancías corrientes, ya que son de naturaleza cultural, y ello autoriza a adoptar disposiciones particulares respecto a ellas. Estos argumentos alimentan los debates diplomáticos y públicos, con un cierto endurecimiento. Y es que más aún que la relación entre arte y dinero, la excepción cultural toca problemas identitarios profundos, que enfrentan a Estados Unidos y Francia” (FRAU-MEIGS, 2002).

estejam afinados com as políticas internas. Permite-se, assim, um amplo rol de propostas para políticas, especificamente no setor audiovisual. O Canadá, por exemplo, não possui um programa definido em compromisso com outros membros sobre a indústria e serviços audiovisuais e mantém, em seu programa, uma reserva quanto à cláusula da Nação-Mais-Favorecida, que prevê direitos a tratamentos preferenciais para firmas ou indivíduos de países com os quais o governo do Estado ou da província de Quebec tenham acordos de co-produção.

O GATS não contém norma expressa sobre subsídios, então estes acabam por ser permitidos, como os para a exportação de serviços e outros incentivos de investimento. A cláusula da Nação-Mais-Favorecida também se aplica aos subsídios, bem como o compromisso relativo ao Tratamento Nacional a não ser quando estes princípios estão expressamente excluídos. Nos setores de serviços, nos quais acordos foram celebrados, e sujeitos a quaisquer condições ou qualificações estabelecidas em seus programas, o membro então administra seu esquema de subsídios de forma a por em harmonia os serviços e fornecidos com os membros menos favorecidos do acordo.

Em relação às políticas culturais, no que tange ao comércio áudio visual, existem diversas medidas como controle de acesso dos mesmos, incluindo quotas para comércio.

Sobre a Cláusula da Nação-Mais-Favorecida, o GATS prevê inúmeras isenções, permitindo inclusive que um tratamento mais favorável seja concedido a seletos membros em determinadas situações – essas normalmente referem-se a acordos bilaterais entre países vizinhos para reconhecimento recíproco de *standards* e qualificações.

A União Européia possui uma lista de medidas que isentam os países europeus da aplicação da cláusula da Nação-Mais-Favorecida em matéria audiovisual. As isenções à dita cláusula não são taxativas, tampouco completamente descritivas, mas tem por escopo “prevenir, corrigir ou contrabalançar condições ou ações adversas, injustas ou irrazoáveis que afetem os serviços ou produtos audiovisuais na União Européia” (BEVIGLIA-ZAMPETTI, 2005, p.265).

As condições para que a cláusula NMF seja derogada são, em regra, a necessidade de proteção do país hipossuficiente relativamente a ações unilaterais desmedidas ou injustas. Outra isenção que se aplica a cláusula NMF com relação à distribuição dos serviços audiovisuais, diz respeito à prática injusta de preços, que deve ser reparada posto que causam distorções no comércio.

Em relação ao Tratamento Nacional, o acordo comporta derrogações ou limitações ao mesmo, em função do programa nacional. A União Européia garante Tratamento Nacional para os países signatários da Diretiva “Televisão sem Fronteiras” e ainda para outros países em razão da língua ou baseado em critérios europeus de origem. Sobre o Tratamento Nacional em matéria relativa ao setor áudio-visual, a UE reserva-se o direito de somente destiná-lo aos países com os quais julgue haver uma cooperação desejável.

Na consulta realizada no âmbito da OMC, envolvendo a Comunidade Européia e o Canadá, a primeira evocava que as medidas tomadas pelo Canadá com relação à restrição na importação de películas feriria os artigos do GATS que versam sobre a cláusula da Nação-Mais-Favorecida e sobre a obrigação de publicidade de atos que envolvam assuntos pertinente ao acordo.

Sobre conflito de competência entre o GATT e o GATS em matéria áudio-visual, um painel de 1997, endossado pelo Órgão de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias, afirmou que os textos do GATT 1994 e do GATS podem ser aplicados concomitantemente e não se derogam. Trata-se do “pacote único” de tratados, o qual qualquer Estado que deseje aderir à OMC, deve respeitar. Em alguns casos, em razão da especificidade, pode um ou outro acordo ter uma aplicação mais adequada. Mas há ainda uma terceira categoria que pode ter de ser analisada no âmbito dos dois acordos igualmente, como quando envolvam questões ligadas a um serviço relacionado a um bem específico ou serviços conjugados com este. A melhor atenção a um ou outro acordo dependerá da natureza do “bem” a ser comercializado, sendo um bem *stricto sensu* ou um serviço. Como se observa em inúmeros casos a dificuldade em especificar a natureza do bem, torna-se necessário, por vezes, fazer a conjugação dos dois acordos.

### **O Acordo TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights)**

O Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Relacionados com o Comércio foi o primeiro meio específico de impor multilateralmente direitos de propriedade intelectual, que estão diretamente relacionados aos bens culturais.

Os artigos 3º, 4º e 5º do TRIPS incluem as regras fundamentais da Nação-Mais-Favorecida, que são comuns a todas as categorias de produção cobertas pelo acordo. Essas obrigações não comportam somente os *standards* relativos à proteção, mas também abrangem os problemas relativos a avaliação, aquisição dos direitos, extensão e manutenção e execução dos direitos de propriedade intelectual insertos neste Acordo.

Sobre o Tratamento Nacional, o TRIPS permite que as isenções pré-existentes ao acordo, nomeadamente insertas nas convenções anteriores<sup>26</sup> que tratavam da propriedade intelectual, continuem sendo permitidas dentro do Acordo TRIPS, isto porque este adicionou um elevado número de novos *standards*, ampliando e alterando disposições de acordos e convenções anteriores<sup>27</sup>.

O TRIPS possui ainda a característica da especificação dos procedimentos e remédios que cada membro pode dispor dentro de seu território e o que os outros membros podem exigir em termos de política intelectual.

#### **4.4 Outros acordos relevantes**

---

<sup>26</sup> Especialmente as convenções estabelecidas pela World Intellectual Property Organization (WIPO).

<sup>27</sup> Os tribunais de vários países têm muitos problemas quanto ao regime do TRIPS e isso continua controverso em muitos aspectos. O TRIPS aumenta o direito de proteção contra a reprodução para 50 anos, o que é um lapso temporal maior do que o adotado por outros países. Essa super proteção causa problemas no âmbito comércio internacional, pois proporciona aos conglomerados da mídia uma proteção maior de seus produtos. Isso faz com que o setor público preocupe-se mais em vigiar o setor privado do que o domínio público.

A Rodada de Doha<sup>28</sup> também teve importantes resultados sobre o comércio. Destacam-se, principalmente, dois acordos, cujos conteúdos têm sido aplicados ao comércio dos bens culturais.

O Acordo TRIMs (Agreement on Trade Related Investment Measures) proíbe a aplicação de certas inversões relacionadas com o comércio de bens, exclusivamente. O acordo prevê que determinadas inversões financeiras podem provocar distorções comerciais, diminuindo o fluxo comercial global e afetando outros objetivos preambulares do Acordo que cria a OMC. Proíbe, pois, a aplicação, por qualquer membro, de medidas que sejam incompatíveis com os artigos III e XI do GATT, quais sejam, os referentes ao Tratamento Nacional e às restrições quantitativas, respectivamente (art. 2 do TRIMs). O acordo possui uma lista não exaustiva de procedimentos que não devem ser adotados pelos Estados, entre os quais se incluem a exigências de conteúdo local, exigência de balanceamento comercial, exigência de balanceamento das trocas comerciais e as restrições sobre a exportação. O Acordo prevê, ainda, prazos diferenciados, consoante o grau de desenvolvimento dos Estados, para que estes deixem de se utilizar das inversões financeiras em matéria comercial e ainda estipula a criação de um Comitê de medidas em matéria de inversões relacionadas com o comércio para vigiar o funcionamento e aplicação desses compromissos.

Outro acordo que versa sobre o comércio de determinados bens culturais e relativos à propriedade industrial é o Acordo de Informação Tecnológica (Information Technology Agreement- ITA), também um importante instrumento que aponta na direção da expansão do comércio de produtos de informação tecnológica, isto porque os países signatários representam 90% dos agentes de comércio neste tipo de produto. O objetivo do acordo é reduzir as tarifas sobre produtos tecnológicos ao estágio zero, tendo a primeira redução de tarifária se iniciado em 1º de Julho de 1997.

Todos os acordos analisados, que dispõem, ainda que precariamente sobre o comércio dos bens culturais, têm procurado criar um ambiente mais seguro em termos de regulação e regulamentação desse tipo especial de bens.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O “enfraquecimento” do Estado-nação a partir dos anos 70, com a expansão do movimento de globalização apresenta uma nova realidade para as culturas nacionais. O amplo desenvolvimento das indústrias de produção de bens culturais e sua rápida difusão – em virtude da própria natureza desses bens e das novas tecnologias incorporadas ao comércio internacional – torna o tema da comercialização da cultura inter-Estados, ainda mais sensível e apresenta um risco maior aos valores culturais nacionais; os bens culturais externos são cada vez mais rapidamente introjetados no mundo da vida de uma comunidade que não os produziu. Tais bens não necessariamente refletem uma realidade

---

<sup>28</sup> A rodada de negociações da OMC, iniciada em 2001 na capital do Catar, tinha como objetivo principal redução/eliminação das práticas anticompetitivas entre os Estados. Os principais pontos de divergência entre os Estados-membros foram os subsídios relativos aos produtos agrícolas. Muito se fala sobre o fracasso da Rodada, entretanto, alguns progressos foram atingidos nos anos em que se seguiram as negociações, especialmente no que respeita a medicamentos e a quebra de patentes por razões de saúde pública.

próxima ou tangível, ou propiciam uma reflexão e um sentimento de pertencimento àquela manifestação por parte daqueles que os consomem.

A preocupação com esta rápida absorção dos valores hegemônicos estrangeiros, e com um possível encobertamento dos valores nacionais por estes, resultou na celeuma que envolveu a tentativa européia, nomeadamente francesa, de impor restrições à importação de produtos cinematográficos oriundos de outros países, em especial, dos Estados Unidos, maior produtor e exportador mundial desses. A cláusula de reserva cultural, instrumento utilizado nesse contexto, embora ainda não devidamente regulamentada, já possui efeitos vigentes.

A discussão acerca da exceção ao comércio de bens culturais tem ainda um particular interesse para os países em desenvolvimento, pois torna evidente para esses que, para incrementar e manter sua cultura nacional sem se tornarem meros consumidores de bens culturais provindos de países hegemônicos, é fundamental que haja políticas que viabilizem e fomentem a produção local, favorecendo as co-produções e as redes alternativas de distribuição dos bens culturais produzidos dentro dos Estados.

O princípio da soberania reconhece o papel dos Estados na adoção das políticas internas e externas, entre elas, as de ordem cultural. A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO, de 2001, afirma que o mercado por si só não é capaz de garantir a diversidade de culturas e o acesso às mesmas, e, afirma ainda, o direito de todas as culturas terem acesso aos meios de comunicação e expressão, incluídas as técnicas mais modernas, como as redes digitais. Isto acaba por atribuir uma missão renovada ao Estado, como instância de controle, ou ao menos, como garante da diversidade e do pluralismo cultural. A soberania - inclusive econômica - do Estado depende da adoção de instrumentos que visem a preservação dos princípios consagrados em sua Carta Magna.

Importa ressaltar que cláusula de reserva ou exceção cultural deve ser pensada e aplicada de forma honesta e condizente com o que, de fato, ela traduz. Isso porque há riscos - inerentes à utilização de instrumentos econômicos - que não podem ser ignorados, como o fato da cláusula de reserva cultural poder servir ao encobertamento de objetivos puramente protecionistas, ou ainda, ser utilizada como meio de imposição de ideologia partidária-nacional, típica dos governos despóticos.

No âmbito da OMC, a Rodada do Uruguai deixou importantes contribuições como a elaboração do GATS, do TRIPS e de outros instrumentos que visam regulamentar o comércio de bens culturais; embora nenhum destes acordos possuam cláusulas que esgotem a questão do comércio dos bens e serviços cinematográficos e audiovisuais, nem façam menção à cláusula de reserva cultural, a aplicação dos acordos pelos Estados-membros da OMC permite aos mesmos impor determinadas limitações à importação dos bens culturais, em especial aos produtos cinematográficos e audio-visuais.

A Rodada de Doha também teve implicações significativas sobre o comércio de bens culturais. As negociações no âmbito do GATS, do TRIPS, do TRIMs e do ITA, e as disputas daí advindas impuseram novas restrições aos particulares e ao comércio de bens culturais. As discussões, hoje, baseiam-se na privatização da cultura pública e na resistência das culturas locais às tentativas de hegemônicas de dominação.

Por ora, aguarda-se uma maior regulamentação dos bens e serviços culturais no tocante à reserva cultural e a proteção da diversidade, mas reconhece-se que, embora ainda não devidamente exaurida no âmbito formal, a exceção cultural já repercute positivamente, servindo como fundamento e mecanismo para a manutenção da diversidade cultural.

### Referências bibliográficas

ADORNO, T. W; HORKHEIMER, M. “A Indústria Cultural: O Esclarecimento como mistificação das massas.” In: *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ALBUQUERQUE, R. C. Acordos de livre comércio e exceção cultural. *Interfaces Brasil/Canadá*. Belo Horizonte, V.1, N. 3, 2003.

ARIZPE, Lourdes e ALONSO, Guiomar. *Cultura, comercio y globalización*. In: Mato, Daniel (org.). *Estúdios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*. Caracas e Buenos Aires: UNESCO e Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.

BEVIGLIA-ZAMPETTI, Americo. *WTO Rules in the Audio-Visual Sector*. In: GUERRIERI, Paolo, LAPADRE, Lelio e KOOPMANN, George (orgs.). *Cultural Diversity and International Economic Integration – The Global Governance of the Audio-visual sector*. Elgar Cheltenham, 2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Primeiro Programa-Quadro da Comunidade Européia para a Cultura. Bruxelas, 1998.

CONSEJO ECUMÉNICO DE LAS IGLESIAS. El AMI: Acuerdo Multilateral sobre Inversiones. Extraído de *Utopías* nº 56, julio 1998. Disponível em: <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap22.htm>, consultado em 4 de abril de 2007.

CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues da. *O Sistema Comercial Multilateral face aos Espaços de Integração Regional*. Dissertação de Doutorado em Ciências Jurídico-Econômicas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2006.

DAYRELL DE LIMA, Antônio A. *Por que uma convenção sobre a proteção da diversidade cultural?* Revista Estudos Avançados, 19 (54), p. 447, 2005.

DRACHE, Daniel e FROESE, Marc D. *Globalisation, World Trade and the Cultural Commons: Identity, Citizenship and Pluralism*. In: *New Political Economy*, Vol.11, nº.3. Routledge: September 2006

FRAU-MEIGS, Divina. *"Excepción cultural", políticas nacionales y mundialización:*

*factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo.* Disponível em <http://www.audiovisualcat.net/publicaciones/Q14franca.pdf3>. Acesso em 04 de abril de 2007.

GHALIOUN, Burhan. *Globalización, deculturación y crisis de identidad.* Afers Internacionals, núm. 43-44, pp. 107-118.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional e o futuro da democracia.* São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_. *El valle de lágrimas de la globalización.* In: Claves de la razón práctica, n.109. Madrid, enero/febrero, 2001a.

\_\_\_\_\_. *O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da cidadania.* In: Novos Estudos CEBRAP, n. 43. São Paulo, novembro, 1995.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade.* Tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guacira Lopes Louro. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HOBBSBAWN, Eric. *Nações e Nacionalismo desde 1780.* Trad. Maria Paoli. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MAIA, Antônio. *Diversidade cultural, identidade nacional brasileira e patriotismo constitucional.* Site Mundo Jurídico. Disponível em [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=62](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=62). Acesso em 22 agosto de 2005.

MARQUES, Rui M. P., *Políticas de Gestão da Diversidade Étnico-Cultural –da assimilação ao multiculturalismo.* Observatório da Imigração, 2003. Disponível em <http://www.oi.acime.gov.pt/docs/rm/multiculturalismo.pdf>. Acesso em 15 de Fevereiro de 2007.

MATTELART, Armand. *Mundialização, cultura e diversidade.* Revista Famecos, "Imaginário e Diversidade". Porto Alegre, nº 31, dezembro de 2006.

MOTA, Pedro Infante. *O Sistema GATT/OMC: Introdução Histórica e Princípios Fundamentais.* Lisboa: Almedina, 2005.

SAHLINS, M arshall. *Ilhas de história* . Rio: Jorge Zahar, 1990

SANTOS, Boaventura de Souza. *A Crítica da Razão Indolente – Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora, 2000

\_\_\_\_\_. *A Gramática do Tempo – Para uma Nova Cultura Política*. Porto: Edições Afrontamento, 2006

SENE, Eustáquio de. *Globalização e Espaço Geográfico*. São Paulo: Contexto, 2ª. edição, 2004.

SOLANAS, Facundo. *La política audiovisual europea y la “excepción cultural*. In: Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 76 p. 203-217. Barcelona, febrero, 2007.

UNESCO. *Informe final de la conferencia mundial sobre políticas culturales*. México e Paris: UNESCO, 1982.

YÚDICE, George. *Las industrias culturales: más allá de la lógica puramente económica, el aporte social*. In: Pensar Iberoamérica- Revista de Cultura, nº. 1- junho-setembro de 2002, disponível em: <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric01a02.htm>. Acesso em 04 de abril de 2007.

ZIZEK, Slavoj. *Cultura é mercadoria que está à venda*. In: EXPRESSO (2008), disponível em: <http://aeiou.expresso.pt/cultura-e-mercadoria-que-esta-a-venda-slavoj-zizek=f359586>. Acesso em 08 de novembro de 2008.

#### **Outras fontes:**

Acordos da Organização Internacional do Comércio (OMC), Disponíveis em: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm). Acesso em 12 de maio de 2008.

ITA - Information Technology Agreement.

GATS - General Agreement on Trade in Services.

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade.

TBT - Agreement on Technical Barriers to Trade

TRIMS - Agreement on Trade Related Investment Measures.

TRIPS - Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights.

Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, ONU, 1974. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r182.htm>. Acesso em 12 de maio de 2008.

Carta Européia para Línguas Minoritárias ou Regionais (1992). Disponível em: [http://www.agal-gz.org/portugaliza/tvsptnagaliza/carta\\_linguas.pdf](http://www.agal-gz.org/portugaliza/tvsptnagaliza/carta_linguas.pdf). Acesso em 12 de maio de 2008.

Convenção Quadro para a preservação das minorias nacionais (1995) Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-1-2-995-ets-157.html>. Acesso em 14 de maio de 2008.

Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em 12 de maio de 2008.

Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO, 2001. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/law/diversity.htm>. Acesso em 12 de maio de 2008.

Declaração do Direito das Minorias Nacionais, 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/dec92.htm>. Acesso em 14 de maio de 2008.