

## 2

### Perspectiva Teórica: uma leitura de Gramsci e Economia Política Internacional

Para propor que o Acordo Ambiental do Nafta nasce na sociedade civil, e em seu seio é processado e moldado, far-se-á uso do modelo neogramsciano de análise. O ferramental neogramsciano permitirá argumentar não apenas que a negociação do Acaan é consequência da atuação de grupos ambientalistas e empresas estadunidenses, mas também que o resultado do tratamento da questão ambiental no escopo geral do Nafta - visto a partir do desenho institucional do Acaan e dos efeitos do Nafta - permite perceber que as forças do capital ainda ditam as regras do jogo. Esta possibilidade de análise se dá, principalmente, a partir da visão de hegemonia neogramsciana, como oriunda de um poder que emerge da sociedade civil - mais especificamente de uma determinada classe - aliada ao conceito neogramsciano de ordem mundial como uma aglutinação dos elementos: idéias, forças materiais e instituições.

Este modo de análise direciona o olhar para três níveis diferentes: classes sociais, formas de Estado e ordens mundiais. Pela ótica neogramsciana, estas três esferas estão em constante interação, influenciando-se mutuamente, ainda que não de forma recíproca: uma mudança na estrutura de classe de um determinado Estado pode afetar a forma deste Estado; mudanças na ordem mundial podem acarretar modificações numa estrutura de classe (Cox, 1986). Olhando-se por este prisma para a realidade, abarca-se as interações sociais com maior amplitude, de maneira mais holística, conforme o legado da inspiração marxista.

A corrente neogramsciana insere-se no escopo das teorias críticas, que fomentam o terceiro debate da Teoria das Relações Internacionais, trazendo o elemento da intersubjetividade ao estudo da disciplina. Esta característica traz implicações metodológicas e epistemológicas aos trabalhos por essas teorias orientados, como se verá adiante. As teorias críticas congregam várias correntes de pensamento: Marxismo, Teoria do Sistema Mundo, Feminismo, Pós-

modernismo, Neogramscianos. A presente argumentação se orientará pela abordagem neogramsciana, e especialmente, pelo trabalho de Robert Cox<sup>1</sup>.

As forças ambientalistas manifestavam sua oposição e seu repúdio ao Nafta, em virtude de seu fraco alcance em matéria de proteção ambiental. A superficialidade do Acordo Comercial no tocante à questão ambiental fazia com que ONGs ambientalistas condicionassem o seu apoio ao Nafta a um tratamento mais benéfico ao meio ambiente, tendo em vista os prejuízos ambientais ocasionados pela promoção do livre comércio.

Por outro lado estavam as forças do setor privado, forças produtivas e financeiras, representantes dos interesses do mercado e do capital. Essas forças buscavam assegurar, via Nafta, a liberdade de fluxo de mercadorias e de capital entre seus três Estados-membros, através de regras amparadas por um forte regime de aquiescência. Os recursos para assegurar o cumprimento dos dispositivos do Acordo residem, principalmente, nos diversos mecanismos de solução de controvérsias previstos em seu texto.

Pretende-se demonstrar que o resultado final das negociações comerciais e ambientais é o resultado do balanço dessas duas forças; das interações e barganhas que conduziram o processo negociador.

À luz da reflexão neogramsciana – para quem a hegemonia no plano internacional é consequência de uma força hegemônica interna -, estas forças do capital são a fonte da condição hegemônica desfrutada pelos Estados Unidos da América (EUA). É possível afirmar ainda que esses atores constituem a força motriz dos processos de integração regional e do próprio Nafta, à medida que esses arranjos de liberalização regional se propõem a assegurar a liberdade do comércio e dos fluxos financeiros. Essa assertiva vai de encontro ao entendimento de muitos estudiosos do regionalismo, que afirmam que esse fenômeno é exógeno aos Estados e que sua principal motivação está no sistema multilateral de comércio (Schiff, 2000; Mansfield & Reinhardt, 2003). Estes autores costumam argumentar que fatores como o aumento do número de jogadores, a maior

---

<sup>1</sup> Sobre os debates ver: Wæver, Ole. Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms, in Iver B. Neumann and Ole Wæver (eds) *The Future of International Relations: Masters in the Making?*, pp. 1-38. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1997.

dificuldade para se alcançar o consenso e o ritmo lento com o qual as negociações são conduzidas, direcionam as negociações para o âmbito regional. Essa discussão sobre regionalismo e multilateralismo será retomada a seguir. O trabalho, porém, sugere que a movimentação em direção às iniciativas de liberalização regional é motivada por atores domésticos, sendo um fenômeno endógeno e não exógeno, como esses autores propõem. O trabalho pretende ainda sugerir que essa estratégia de liberalização regional acaba por ser eleita como estratégia de política externa comercial dos EUA, tornando-se parte integrante dos esforços para a consolidação de sua hegemonia.

Para melhor orientar a apreciação do fenômeno da integração regional e da aproximação das agendas de comércio e meio ambiente, serão utilizados alguns elementos da Economia Política Internacional (EPI). A aplicação isolada de teorias políticas ou de teorias econômicas para examinar processos de integração econômica regional se mostra insuficiente para um amplo entendimento desses processos (Mattli, 1999), justificando a inserção do presente debate na disciplina de EPI.

Mattli (1999, cap. 01 e 02) traça um breve esboço do panorama atual dos estudos sobre integração econômica regional. Para o autor, na área da ciência política, o Neofuncionalismo<sup>2</sup> se atém à supranacionalidade como melhor caminho para o alcance do bem-estar, mas deixa de explicar a ligação entre a maximização do bem-estar e a integração regional, bem como falha em não examinar as transações econômicas que motivam e são geradas por esses arranjos. O intergovernamentalismo<sup>3</sup> confere papel central aos tomadores de decisão, sustentando que a integração regional pode ser melhor entendida como uma série de barganhas entre os líderes políticos dos maiores Estados da região. Por focar-se apenas nas barganhas interestatais, essa corrente acaba por não levar em conta os processos econômicos, legais e sociais inerentes ao processo (Mattli, 1999).

---

<sup>2</sup> Sobre o Neofuncionalismo ver: SCHMITTER, Philippe, *Neo-neo-functionalism: déjà-vu all over again?*, online paper em:

<http://www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/bioSchmitter.shtml>

<sup>3</sup> Sobre o Intergovernamentalismo ver: MORAVCSIK, Andrew. *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*. In: *Journal of Common Market Studies* n. 31, v. 4, 1993.

Este trabalho se concentra em forças sociais dos EUA para argumentar que essas forças são as responsáveis pelo movimento de integração econômica regional e pela aproximação das agendas de comércio e meio ambiente. Esta argumentação é feita com a utilização do ferramental neogramsciano, a partir dos trabalhos de Cox. As teorias de EPI colaboram no entendimento da atuação das forças econômicas em direção ao livre comércio.

As teorias econômicas que versam sobre o assunto se atêm primariamente às relações de mercado e aos efeitos de bem-estar gerados pela integração, não levando em consideração os fatores políticos e institucionais. Além disso, não abordam o estabelecimento de regras comuns, regulações e políticas que governam áreas econômicas regionais (Mattli, 1999).

A Economia Política Internacional se foca nas relações entre o Estado e o mercado, entes que não se sustentam isoladamente. As relações entre ambos são marcadas por uma tensão constante entre os dois, uma vez que o Estado precisa garantir sua autonomia e unidade política e o mercado busca eliminar os obstáculos, sejam eles políticos ou não, ao funcionamento do mecanismo dos preços (Gilpin, 2002).

Gilpin (*op.cit.*) esclarece que mercado e capitalismo não se confundem. Segundo o autor, o conceito de mercado é mais amplo do que o de capitalismo: a essência do capitalismo está na propriedade privada dos meios de produção e na existência de trabalho livre, enquanto a essência do mercado reside no papel central exercido pelos preços relativos na tomada de decisões para a alocação dos recursos.

O autor prossegue esclarecendo que o sistema de mercado tende a criar uma divisão hierárquica de trabalho entre os produtores, tanto em nível nacional como internacional. Esse fator leva à divisão internacional do trabalho, em que a tecnologia e o desenvolvimento econômico ficam locados no centro e a periferia torna-se dependente desse centro para vender suas exportações e para captar recursos tecnológicos de produção. Adiciona a isso o fato de que os mercados criam poder econômico, que pode ser utilizado contra outro Estado. Essa interdependência, argumenta, provoca vulnerabilidades que podem ser exploradas e manipuladas.

Tomando essas premissas como ponto de análise, é possível inferir que a moeda de troca nas negociações internacionais é determinada pelo tamanho do

mercado (Steinberg, 2002) e, conseqüentemente, pelo tamanho do prejuízo causado pela perda de acesso ao respectivo mercado, acarretado pela não-adesão a um acordo de liberalização comercial. Isso equivale a dizer que o poder de barganha de um Estado em qualquer negociação comercial tem relação direta com o potencial de compra do mercado oferecido e com o custo implicado em não aderir ao Acordo.

Os estudos de EPI se estruturam em torno de três principais correntes de análise, a saber: o liberalismo, o nacionalismo e o marxismo. Estas correntes dialogam sobre as relações entre o mercado e o Estado, e divergem sobre o papel do Estado em relação ao mercado.

Para o liberalismo, o mercado surge de forma espontânea para satisfazer as necessidades humanas e, depois de posto em funcionamento, o faz de acordo com lógica própria e, idealmente, livre de qualquer intervenção. Os autores de inspiração liberal pregam o mínimo grau de intervenção estatal nas relações mercantis. É válido notar, contudo, que o próprio mercado não existiria sem o Estado, pois é este último quem põe em prática o funcionamento do mercado, de modo que sem a intervenção do Estado, não há o mercado (Polanyi, 1957).

Pelas lentes liberais, ao mercado deve ser assegurada a liberdade e a mínima intervenção estatal. Gilpin define o liberalismo como:

“ (...) uma doutrina e um conjunto de princípios para organizar e administrar uma economia de mercado, de modo a obter o máximo de eficiência, crescimento econômico e bem-estar individual”. (GILPIN, 2002, p.45)

O Nafta é um projeto que tem por objetivo assegurar a liberdade dos fluxos comerciais e de investimentos entre os Estados signatários, através do estabelecimento de uma Área de Livre Comércio (ALC). O Acordo pode assim ser traduzido como expressão originária da doutrina liberal, tendo em vista que a mesma visa a administração de uma economia de mercado com o máximo de eficiência. Promovendo a liberalização do comércio e dos investimentos o Acordo se afina ao tom ditado pela doutrina neoliberal.

Para cumprir com os preceitos neoliberais, os governos adotaram uma estratégia de integração que pressupõe um baixo grau de institucionalização e

delegação, que é o modelo de Área de Livre Comércio (ALC)<sup>4</sup>. A ausência de demandas por instituições que envolve a formação de uma ALC não influencia o escopo de atuação da mesma. O Nafta torna-se exemplo ilustrativo dessa afirmação ao estabelecer disciplinas sobre comércio, serviços, direitos de propriedade intelectual, investimentos, meio ambiente e trabalho, sem ser dotado de uma malha institucional.

A perspectiva nacionalista da Economia Política Internacional também tem lugar nessa análise. A corrente nacionalista tem um foco na manutenção do poder, elemento que assegura a autonomia e a unidade política do Estado. Enquanto a perspectiva liberal vê o mercado como primitivo em relação ao Estado, a perspectiva nacionalista defende a primazia do Estado sobre o mercado. A questão da industrialização passa a ser de importância central para os nacionalistas, visto que a construção de um Estado poderoso e/ou o fortalecimento de qualquer Estado passa pela constituição de indústrias fortes e pela manutenção da saúde dessas indústrias. O intervencionismo do Estado é tido como necessário para assegurar o bem-estar da população contra as seqüelas deixadas pelo funcionamento autônomo do mercado. O desenvolvimento desse raciocínio leva a concluir que medidas protecionistas se justificam no nacionalismo: proteger as indústrias, para assegurar seu bom desempenho.

O protecionismo nas relações comerciais internacionais tem longo histórico. Os períodos que sucederam às Grandes Guerras foram marcados por forte protecionismo, que garantia a reestruturação dos parques industriais destruídos. Basicamente, os mecanismos de proteção consistiam de barreiras tarifárias - gravames à importação. Com a consagração dos EUA enquanto poder hegemônico, ao final da 2ª Guerra Mundial, são criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), instituições para reger as relações econômicas internacionais. O Gatt se caracterizou por ser um acordo de caráter temporário, que funcionou de 1947 à 1995, quando essa instituição deu lugar à OMC, Organização Mundial do Comércio. O principal objetivo do Gatt, bem como da OMC é promover o livre

---

<sup>4</sup> As etapas de integração econômica regional comumente encontradas na literatura que versa sobre o assunto evoluem conforme o grau de aprofundamento do processo de integração. São elas: área de preferência tarifária; área de livre comércio; união aduaneira; mercado comum; e união econômica. Definição de Belassa (1961).

comércio. Para liberalizar o comércio, diversas rodadas de negociação foram negociadas com vistas a reduzir as barreiras tarifárias que se colocavam à entrada de produtos estrangeiros. Com a constante pressão para reduzir os gravames à importação, os governos passaram a adotar outras sortes de mecanismos para inibir as importações, como cotas, certificados, anuências e restrições diversas. Esses mecanismos alternativos de proteção ficaram conhecidos como barreiras não-tarifárias. Com esses novos eventos o Gatt passa a ampliar seu escopo de atuação, tratando também das barreiras não-tarifárias.

No caso específico do Nafta é possível identificar mecanismos que servem a propósitos protecionistas, inclusive no desenho do Acaan, conforme se pretende argumentar adiante. Pode-se considerar como exemplo de barreira não-tarifária os complexos critérios que compõem o regime de origem do Acordo. Os requisitos de origem são condições previamente acordadas, que devem ser observadas para a determinação da origem do produto. A qualificação como originário é condição *sine qua non* para que qualquer produto possa usufruir do tratamento tarifário preferencial negociado no Nafta. A maior complexidade de um regime de origem revela uma maior preocupação com a proteção ao produto (e, conseqüentemente, à indústria) nacional.

Para Polanyi (1957) o movimento de proteção social que justifica o intervencionismo estatal tem por finalidade a preservação do homem, da natureza e da organização produtiva e se utiliza de legislações e outras formas de intervenção contra os efeitos do liberalismo econômico, que visa estabelecer um mercado auto-regulável, através do *laissez-faire* e do livre comércio. Trata-se aqui do “duplo movimento” de Polanyi, autor que se inclina para o intervencionismo do Estado.

Em *A Grande Transformação* (1957), Polanyi argumenta que o intervencionismo do Estado tem origem nesse fenômeno do “duplo movimento”. Para o autor, o contramovimento que surgiu em oposição ao mercado auto-regulável a partir da década de 1870, foi caracterizado pela espontaneidade. Através de um relato histórico, Polanyi defende que o advento das práticas protecionistas e do intervencionismo foi um processo não somente natural, como necessário à própria sobrevivência do *laissez-faire*.

A terceira corrente de pensamento destacada é o marxismo, que introduz ao campo do conhecimento elementos como a abordagem dialética, que define a

natureza como dinâmica e conflitiva, e o materialismo histórico, que vê nas atividades econômicas e no desenvolvimento das forças produtivas os reais motivadores das mudanças históricas<sup>5</sup>.

A teoria de Marx foca as forças produtivas e a organização da produção, não tendo se voltado especificamente para as relações internacionais. A contribuição mais significativa de autores marxistas ao debate sobre a Economia Política Internacional adveio do debate marxista sobre a economia política do Império. Dentre os autores que participaram desse debate, merece destaque o trabalho de Lenin e sua abordagem ao imperialismo.

Lenin aponta para a ligação entre o capital financeiro e o capital produtivo, acreditando que o controle do capital produtivo pelo financeiro representaria o estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista. Para este autor, o imperialismo passara a ser uma característica necessária ao capitalismo avançado, uma vez que o desenvolvimento do capitalismo acabava por levar as economias a buscar colônias que funcionassem como mercados receptores de mercadorias e investimentos e como fornecedoras de alimentos e matérias-primas.

Há uma tensão constante entre o marxismo e a disciplina das Relações Internacionais, que toca o aspecto epistemológico do debate. O primeiro conclama a olhar o todo para se compreender a realidade. A segunda nasce justamente da fragmentação do conhecimento. Inspirada no pensamento de Rousseau e Hegel, a teoria marxista traz implicações metodológicas para se aplicar às RI, visto que tem como ponto de partida a idéia de que a verdade está no todo, que é um todo histórico, e não na sua fragmentação. Nessa filosofia está embutida a idéia de que o conhecimento é dado pela totalidade do processo. A introdução da dialética e do materialismo histórico engrossa as implicações epistemológicas que surgem da aplicação de uma abordagem que leva em consideração a intersubjetividade das relações sociais, econômicas e políticas à produção de conhecimento em Relações Internacionais.

É possível afirmar que a perspectiva neogramsciana, que orienta o presente trabalho, encontra suas primeiras origens no marxismo. Gramsci, pensador italiano que constitui a grande fonte inspiradora desta abordagem, era um escritor marxista. Este autor não se debruçou diretamente sobre as relações internacionais,

---

<sup>5</sup> Definição de Gilpin, 2002.

tendo se voltado mais particularmente para as relações políticas dentro da Itália. Seu trabalho concentrou-se no Estado, nas relações da sociedade civil em nível estatal e na relação entre a política da ética e da ideologia com a produção. Algumas de suas idéias, porém, são válidas e aplicáveis às relações internacionais, principalmente seu conceito de hegemonia. É da aplicação do pensamento de Gramsci às relações internacionais que se origina a perspectiva neogramsciana. Assim uma abordagem neogramsciana das relações internacionais não é desenvolvida pelo próprio Gramsci, mas se traduz pelas idéias de autores posteriores que em sua obra se inspiraram, como Robert Cox, Stephen Gill e David Law<sup>6</sup>.

Aplicando a teoria neogramsciana à realidade objeto de análise será possível argumentar que o desenho institucional do Acordo Ambiental, bem como todo o processo de integração, não só depende, como é condicionado pela interação de forças sociais internas ao processo. Para tal argumentação, não caberia a aplicação da teoria de regimes, que também vem se debruçando sobre o assunto abordado, pois esta se mostra limitada, por não alcançar os fatores que estão por trás da criação de um regime. No caso do presente estudo não se pretende abordar simplesmente a criação de um regime, mas a sua origem, as demandas que deram lugar à sua criação e à forma assumida pelo regime em consequência das barganhas que o moldaram.

Os cinco dragões de Strange (1982) sugerem algumas limitações ao conceito de regimes. Contudo, a maior contribuição da autora à justificativa para este trabalho não se utilizar deste conceito não está em seus dragões, mas sim no convite de Strange a olhar para as barganhas: o conteúdo das barganhas e a forma como as mesmas influenciam os resultados revelam mais sobre a alavancagem de poder do que a teoria dos regimes. A autora argumenta que muitas das barganhas vêm sendo feitas entre governos e iniciativas privadas (Strange, 1982: 495). Inspirada pela provocação de Strange, a perspectiva neogramsciana, mais especificamente a retratada por Cox, será utilizada para argumentar que o Nafta e o Acaan são frutos das barganhas de determinadas forças sociais internas da sociedade estadunidense.

---

<sup>6</sup> Por esta razão serão feitas alusões diretas ao trabalho de Gramsci.

Os neogramscianos, que consideram o processo histórico como um todo dinâmico, buscam entender as contradições e as origens dos conflitos que surgem numa determinada estrutura vigente nesse processo histórico. A história é tida como pano de fundo de todo o conhecimento produzido no seio dessa corrente de pensamento. O motivador último do trabalho dos neogramscianos é identificar os pontos de ruptura onde as transformações entre as sucessivas estruturas ou blocos históricos encontram lugar. São as contradições e os conflitos de uma determinada estrutura que criam os pontos de ruptura onde se dá a mudança histórica.

Ao aproximar-se do historicismo e da intersubjetividade, a abordagem neogramsciana posiciona-se numa esfera distinta do positivismo. Esse fato suscita distinções epistemológicas, visto que o historicismo leva em conta os significados intersubjetivos subjacentes à estrutura social e política objeto de estudo. Esse rompimento com o positivismo marca o terceiro debate da disciplina de Relações Internacionais, que vem acompanhado, e é fortemente influenciado, por uma espécie de ‘revolução metodológica’ vivida por diversas áreas das ciências sociais (Neufeld, 1995). Essa ‘revolução metodológica’ é conduzida por ‘acordes pós-positivistas’ que surgem propondo novas formas de apreciação da unidade científica. Para Lapid (1989), é esta reformulação da apreciação da unidade científica que traz o perfil ‘inter-paradigmático’ desse terceiro debate.

A teoria interpretativa demanda consideração aos sentidos intersubjetivos da humanidade, que constituem a prática social (Neufeld, 1995). Assim, de acordo com essa teoria, Neufeld conclui que a realidade internacional é socialmente construída e constituída, e não simplesmente dada. Essa constatação viabiliza não somente a reconstrução da ordem internacional, como uma teorização a respeito das formas de vida e da mudança dentro das formas de vida.

Yosef Lapid (1989) discute o advento da realidade pós-positivista no contexto das relações internacionais, concluindo que o advento pós-positivista, por quebrar a unidade metodológica positivista e considerar novos elementos nas unidades de validação científica, como as premissas e suposições subjacentes, proporciona um ambiente de maior reflexão à disciplina. Para ele a maior contribuição pós-positivista à teoria das relações internacionais é justamente este convite à auto-reflexão.

Essa intersubjetividade implícita nas relações sociais de uma determinada estrutura é particular de cada estrutura histórica e influencia o curso da história em

determinado período. Para os autores neogramscianos, instituições são concebidas e criadas por pessoas. Instituições sociais e políticas são vistas como respostas coletivas ao contexto em que se encontra a humanidade em determinado período. As idéias também constituem elemento de força e de exercício de hegemonia, influenciando a organização da produção, a forma assumida pelo Estado e a ordem mundial vigente.

Por essa perspectiva, a realidade social é tida como dinâmica e mutante; características não absorvidas pelas teorias sociais fundamentadas no positivismo, que toma a realidade social e política como um dado estático. Cox (1986) lança mão desse argumento para fazer uma crítica ao *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais no período em que escreve. Para este autor, atores outros surgiram no tabuleiro das relações internacionais, que passaram a se envolver de forma mais atuante nessa esfera com as mudanças na realidade do mundo. Cox, que se inspira na amplitude do conceito gramsciano de Estado, afirma que não há mais lugar para a distinção entre sociedade civil e Estado: o Estado é o resultado do embate de forças que se dá na sociedade civil e o seu interesse, *idem*.

O autor critica ainda a imparcialidade e ausência de juízo de valor que se anunciam nas teorias positivistas, argumentando que toda teoria serve a algum propósito. Identifica que uma teoria pode ser “*problem solving*”, o que associa com um manual de ajuda na solução de problemas pontuais; ou crítica, utilizada como ferramenta para a construção de uma nova realidade. A primeira se caracteriza por ser a-histórica e não problematizar o *status* das relações sociais e de poder prevaletentes, suas instituições e o ambiente de ação configurado.

A segunda se desenvolve a partir da ordem prevaletente, mas questiona o surgimento dessa ordem, buscando suas origens e um caminho para se alcançar a mudança dentro da estrutura vigente de relações sociais, de poder e das instituições. Por estar centrada no processo histórico, a teoria crítica se apresenta como uma teoria histórica. Também é característico da teoria crítica o constante ajuste de conceitos, uma vez que a mesma precisa sempre adequá-los à realidade/objeto mutante que busca entender e explicar.

O materialismo histórico é a matriz da teoria crítica e introduz quatro novos elementos ao debate: a dialética, o foco na dimensão vertical do poder, um

novo olhar à sociedade civil<sup>7</sup> e o foco no processo produtivo como elemento de explicação de formas históricas particulares.

Dentre as contribuições dos autores neogramscianos merecem especial destaque as que versam sobre a constituição de ordens mundiais, hegemonia, regimes e instituições.

No tocante à constituição de uma ordem mundial, uma abordagem crítica se dá com base em cinco premissas fundamentais (Cox, 1986). Todas são fundadas na estrutura histórica que vige no período. A primeira premissa identifica que a ação não é totalmente livre. O campo de ação é constituído por um determinado ambiente que é moldado pela estrutura. Em segundo lugar, assume-se que não só a ação, mas também a teoria é moldada por essa estrutura. Terceiro, a teoria crítica tem ciência de que o ambiente de ação muda conforme o tempo, e seu objetivo é justamente *entender* como se dão essas mudanças. A quarta premissa sustenta que essa estrutura que molda o ambiente, a teoria e a ação são definidas por uma configuração particular de padrões de pensamento, condições materiais e instituições. Essa estrutura constitui o contexto dos hábitos, pressões, expectativas e constrangimentos, onde a ação tem lugar. Finalmente, a teoria crítica observa a estrutura de forma a enxergar os conflitos que abrem a possibilidade de transformação.

Com base no exposto, é possível inferir que a abordagem neogramsciana preocupa-se com o contexto vigente, a fim de identificar pontos de ruptura nesse contexto, que abram caminho para a construção de uma nova ordem. Esse contexto, que constitui o ambiente de ação dos diversos grupos da sociedade civil, é moldado por uma estrutura que vale dizer, é conjuntural, de acordo com a natureza dinâmica da história. Numa estrutura histórica, três categorias de forças estão em constante interação: capacidades materiais, idéias e instituições. Estas três dimensões vão se agrupando e/ou se afastando em certos tempos e locais: do seu encontro surge a condição hegemônica. Assim, tanto a estrutura como a hegemonia, podem ser definidas como uma combinação particular de idéias, capacidades materiais e instituições.

---

<sup>7</sup> O neorealismo também olhou para a sociedade civil, mas a vê apenas como constrangimento à ação do Estado. Cox vê no pensamento de Gramsci uma relação recíproca entre estrutura e superestrutura, que abre espaço para a consideração da sociedade civil como entidade constituinte de uma ordem mundial.

Para Cox (1986), a explicação para a criação (ou aglutinação) das condições está no reino das forças sociais, que é moldado pelas relações de produção. O autor percebe o poder como algo que emerge dos processos sociais, mais do que na forma de capacidades materiais acumuladas - que são o resultado desses processos. Para os neogramscianos, o poder de um Estado está em sua sociedade civil e emerge de suas classes. A hegemonia nasce primeiramente no plano interno de uma determinada classe social, para posteriormente ver sua força se ampliar para a esfera internacional. À luz deste argumento é possível afirmar que é a sociedade civil - mais especificamente, determinadas classes sociais - quem verdadeiramente detém a hegemonia de um Estado.

Ao olhar para o todo, a perspectiva neogramsciana leva em conta três níveis de análise: a organização da produção, considerando-se particularmente as forças sociais envolvidas no processo; as formas de Estado; e as ordens mundiais. Em consequência da inserção da dialética no processo de produção de conhecimento, o método das estruturas históricas é aplicado aos três níveis de análise: à organização da produção; às formas de estado; e às ordens mundiais.

Os três níveis se inter-relacionam e se influenciam mutuamente. Mudanças na organização da produção geram novas forças sociais, que trazem mudanças na estrutura dos Estados; a generalização de mudanças na estrutura dos Estados altera a problemática da ordem mundial (no caso do Nafta, percebe-se que a internacionalização da produção gerou efeitos junto às forças sociais, que passaram a demandar ou a se opor ao Acordo, como se verá no próximo capítulo). Estruturas particulares de ordem mundiais exercem influência sobre as formas que o Estado assume. Formas de Estado também afetam o desenvolvimento de forças sociais através do tipo de dominação que exercem, por exemplo, avançando nos interesses de uma determinada classe em detrimento de outras (Cox, 1986).

O conceito de hegemonia gramsciano difere do tradicionalmente trabalhado nas relações internacionais. Gramsci olhava para as relações de poder dentro da Itália por uma ótica contra-hegemônica. Isso faz com que seu conceito de hegemonia se desenvolva com base numa correlação de forças internas, como resultado de uma luta que ocorre na arena de uma dada sociedade civil.

Para Gramsci, nas palavras de Cox (1994), a hegemonia tem suas vigas fundadas na sociedade civil: nasce primeiramente no plano interno, para depois transbordar para o nível internacional. Esta percepção de hegemonia levou

Gramsci a incluir a sociedade civil em sua definição de Estado, que passa a abranger a estrutura política da sociedade civil – instituições que colaboram na criação de determinados modos de conduta e expectativas consistentes com a ordem social hegemônica. Assim, Estado e sociedade civil são o mesmo ente.

A hegemonia mundial será a expressão de uma hegemonia interna estabelecida por uma classe social dominante. A hegemonia no plano internacional é uma ordem projetada para uma economia mundial dotada de um modo de produção dominante que penetra em todos os países. Essa hegemonia se instala nos países periféricos com uma ‘revolução passiva’, na qual os países que não participam da estrutura dominante recebem os impactos desses desenvolvimentos de uma forma mais passiva, conforme uma instância que Gramsci descreve em nível nacional como ‘revolução passiva’.

Cox (1994) esclarece que Gramsci distinguiu dois tipos de sociedade: uma que surgiu de uma revolução social que gerou novos modos de produção e relações sociais e outra que importava uma nova ordem criada externamente a ela, sem dismantelar a anteriormente vigente. A revolução passiva, resultado de segunda condição, consiste na introdução de mudanças que não envolvem qualquer afloramento de forças populares. Uma das vertentes da revolução passiva é o transformismo, que coopta líderes potenciais de grupos sociais dos países periféricos para instituições internacionais. Absorve também as idéias contra-hegemônicas, tornando-as consistentes com a doutrina hegemônica. Esse mecanismo pode servir como estratégia para assimilar e domesticar idéias potencialmente perigosas, obstruindo a formação de opositores de base organizada e o estabelecimento de um poder social e político.

Cox aponta para o conceito de revolução passiva de Gramsci como uma contrapartida do conceito de hegemonia. A revolução passiva descreve a condição de uma sociedade não-hegemônica, na qual nenhuma classe dominante foi capaz de estabelecer uma hegemonia no sentido gramsciano do termo.

Na concepção gramsciana, para ser hegemônico um Estado tem que fundar e proteger uma ordem mundial que seja universal na concepção, isto é, não uma ordem em que o Estado explore diretamente os outros, mas uma em que a maior parte dos outros países a identifique como compatível com seus interesses. A hegemonia no plano internacional se expressa em normas universais, instituições e

mecanismos que geram regras gerais de comportamento para Estados e para as forças da sociedade civil - regras que suportam o modo dominante de produção.

Cox concede atenção especial às instituições, que são vistas como meios de estabilizar e perpetuar uma ordem particular, refletindo as relações de poder prevalentes e tendentes a encorajar imagens coletivas consistentes com essas relações de poder. Para o autor, há uma conexão próxima entre instituições e o que Gramsci chamou de hegemonia, uma vez que permitem o exercício do poder através de mecanismos outros que não o uso da força, como a capacidade de promoção do consentimento pelo consenso e pela barganha. A liderança é aquiescida por concessões. São amálgamas particulares de idéias e poder material que podem influenciar o desenvolvimento de idéias e capacidades materiais.

As organizações internacionais (OIs) são um dos mecanismos pelos quais as normas universais de uma hegemonia se expressam (Cox, 1994). Funcionam como um processo em que as instituições e a ideologia da hegemonia são desenvolvidas. Dentre as características das OIs que colaboram para expressar o seu papel como ferramenta para o exercício da hegemonia, Cox (*op.cit.*) cita as seguintes: primeiro, as OIs incorporam regras que facilitam a expansão da ordem hegemônica mundial; segundo, elas mesmas são produto dessa ordem e a reproduzem; terceiro, OIs colaboram para legitimar ideologicamente as normas da ordem mundial; quarto, cooptam as elites dos países periféricos; e, finalmente, absorvem as idéias contra-hegemônicas, de forma a torná-las compatíveis com a estrutura histórica vigente. Destarte é possível afirmar que as OIs funcionam como um canal de instauração da revolução passiva.

Ao mesmo tempo em que incorporam regras que facilitam a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, as OIs permitem ajustar as regras aos interesses dominantes subjacentes, por meio de mecanismos específicos ou pelas lacunas deixadas pela normatização. Cox cita como exemplo as regras que governam as relações comerciais, elaboradas para promover a expansão econômica, mas que ao mesmo tempo, contemplam exceções e derrogações para cuidar de situações problemáticas, podendo ser revisadas à luz das circunstâncias.

Instituições internacionais e regras geralmente são desenvolvidas pelo Estado que estabelece a hegemonia, afirma Cox. O hegemônico cuida de assegurar a aquiescência de outros Estados à sua hegemonia, de acordo com a hierarquia de poderes vigente na estrutura hegemônica interestatal. Há uma

estrutura informal de influência refletindo os diferentes níveis do poder econômico e político, que se encontra implícita nos procedimentos formais de decisão.

A abordagem de Cox às instituições, datada de outro contexto internacional, pode hoje ser criticada pelo quadro de desatenção às Organizações Internacionais que se expõe na política internacional contemporânea. O Conselho de Segurança da ONU vê suas Resoluções descumpridas; a ONU tem seu orçamento reduzido; as negociações na OMC andam a passos lentos. Esse quadro suscita um questionamento acerca da importância do papel das instituições internacionais para o exercício da hegemonia.

Essa crítica, entretanto, não cabe perfeitamente ao quadro de relações que se criam a partir dos efeitos legais criados pelos Acordos Internacionais de Comércio. Com efeitos vinculatórios em função de sua grande capacidade de *enforcement* podem representar um importante instrumento de exercício ou conquista da hegemonia. Para Mann (2000, p. 06) os acordos comerciais alcançaram um nível constitucional: ditam aos governos o que podem e o que não podem fazer, em um amplo escopo de áreas. Nessa argumentação o autor ressalta o fato do processo de solução de controvérsias do Nafta e da OMC serem vinculatórios, além de prever penalidades. O autor argumenta ainda que as leis de comércio, em sua maioria, dizem respeito a atividades governamentais. Essa combinação entre leis de comércio e governos cria uma nova estrutura constitucional diretamente aplicável aos governos, enquanto parte de um regime.

Ainda em relação ao comércio internacional, um fenômeno (que poderia ser chamado de complementar ao anterior) vem se fazendo cada vez mais presente: uma grande movimentação rumo à integração regional, através da proliferação de acordos regionais de comércio em paralelo às negociações da OMC - como será visto na próxima sessão. O foro multilateral de comércio tem assistido à uma progressiva migração de determinados assuntos para o âmbito regional. As negociações sobre meio ambiente, trabalho e investimentos, por exemplo, encontram-se em estágios mais aprofundados no Nafta do que na OMC.

Se comparados aos acordos multilaterais, os acordos regionais permitem maior aprofundamento da integração econômica, a diversificação dos temas tratados possibilitam a criação de regras tão ou mais fortes do que as atualmente

praticadas no foro multilateral, e não estão sujeitos à necessidade de consenso para se tomar as decisões, como ocorre na OMC.

Esse fenômeno da intensificação do regionalismo na esfera comercial servirá como pano de fundo para a aplicação da teoria neogramsciana à forma como a questão ambiental vem sendo tratada no âmbito do Nafta como um todo.

Como mencionado anteriormente, aponta-se para a insuficiência da aplicação isolada de teorias políticas ou teorias econômicas aos processos de integração regional, conforme Mattli (1999). Esse autor, por exemplo, argumenta que teorias econômicas que abordam a questão da integração, como a Teoria das Uniões Aduaneiras ou a Teoria do Câmbio ótimo não abordam completamente a questão, por não contemplarem o aspecto político e institucional da integração. Já as teorias políticas, como o Neofuncionalismo ou o Intergovernamentalismo, se mostram limitadas por não abordarem os aspectos econômicos. Para o autor é preciso atentar para o arranjo institucional, visto que o desenho institucional do objeto de estudo é capaz de afetar o próprio processo de integração. Assim, conclui que uma explicação que deseja abarcar os aspectos dinâmicos do fenômeno deve considerar a relação recíproca existente entre fatores econômicos e fatores político-institucionais, justificando a utilização de perspectivas residentes na EPI para abordar o tema da integração regional. Para ele, sem se fazer referência às instituições, a integração de mercados não pode ser explicada, ao mesmo tempo em que uma análise institucional que não se reporta às transformações de mercado corre o risco de ser vazia.

Semelhante posição é assumida por Schirm (2002), que argumenta que o Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo liberal - geralmente utilizados para o estudo dos processos de integração - apresentam uma lacuna em suas análises por não levar em conta o contexto econômico global. O autor está preocupado em explicar por que governos desenvolvem novas preferências pela cooperação simultaneamente, e identifica essa motivação justamente nos mercados econômicos globais. Sustenta que esses exercem pressões sobre os Estados para que se alinhem às políticas direcionadas pela lógica da competição. Assim, enquanto empresas competem no mercado mundial em termos de produtos, os Estados repetem esse padrão competindo entre si enquanto locações para atividades de produção e investimentos estrangeiros. O autor conclui que a pressão para desmantelar as políticas estatais intervencionistas ocorre em razão da

necessidade de se estabelecer condições atrativas e competitivas para as atividades econômicas globalmente móveis. Aqueles Estados que provêm as melhores vantagens locais irão, em princípio, se beneficiar mais dos fluxos de investimentos, de créditos e de tecnologias. A transnacionalização do comércio mundial e a forte competição levam grupos domésticos voltados para o mercado mundial a exercerem pressão sobre seus governos por políticas econômicas que melhorariam o acesso e a competitividade nos mercados mundiais. Grupos voltados para o mercado mundial se fortalecem pela crescente participação transnacional nas economias nacionais e pela facilitação das trocas globais. A eficácia dos instrumentos políticos necessários ao intervencionismo voltado para dentro são enfraquecidos.