

Introdução

O presente trabalho insere-se no debate sobre a relação entre livre comércio e meio ambiente. Seu objeto de estudo é o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), assinado entre os governos do Canadá, EUA e México e o Acordo da América do Norte para a Cooperação Ambiental (Acaan), assinado paralelamente ao Nafta, pelos mesmos governos, com vistas a monitorar e impor o cumprimento dos padrões ambientais nacionais. Neste último, Canadá, EUA e México assumem o compromisso de não utilizar medidas ambientais como barreiras não-tarifárias e a fazer cumprir em seus territórios suas respectivas legislações ambientais domésticas.

O estudo concentra-se em pontos específicos como o processo de negociação dos acordos e aspectos do desenho institucional de ambos. Para tanto serão analisados: o contexto em que foram realizadas as negociações, a interação entre determinadas forças sociais da sociedade civil dos EUA, os interesses envolvidos na negociação e a influência que estes fatores exerceram na formatação do Acordo Ambiental e, quando oportuno, do próprio Nafta. Especial atenção será dada às contradições que surgem como resultado das negociações, para sugerir que o Acaan tenha sido desenhado de forma a proteger não só o meio ambiente, como também setores específicos da economia.

Partindo-se de uma abordagem neogramsciana, para a qual a hegemonia no plano internacional é fruto de uma hegemonia interna, pretende-se argumentar que é a sociedade civil estadunidense quem dá a partida para o projeto integracionista norte-americano. As forças que interagem nesta sociedade não somente impulsionam o processo como definem a forma e as condições em que é conduzido o projeto de integração regional norte-americano.

As questões ambientais ganharam espaço na agenda da disciplina de relações internacionais a partir da década de 70. Este processo se deu paralelamente à importância que estas questões assumiram na política

internacional no mesmo período. Porter & Brown (1996) sugerem que não seria exagero afirmar, nos idos de 1990, que o ambiente global surgia como a terceira grande área temática na política internacional, perdendo em importância apenas para as questões de segurança e economia global.

Para a disciplina de relações internacionais, a relevância da área ambiental pode ser ilustrada pela diversidade de regimes ambientais construídos nas últimas décadas e, principalmente, pela conseqüente importância que o fenômeno dos regimes trouxe ao debate teórico na área. Diversos trabalhos teóricos que versam sobre o tema dos regimes internacionais focam especificamente os regimes ambientais. É possível sugerir que o advento dos debates sobre os problemas ambientais globais tenha contribuído substancialmente para uma reviravolta no *mainstream* da disciplina. Pela perspectiva neo-institucionalista, a proliferação dos regimes ambientais é exemplo de cooperação internacional, demandada e estimulada para gerenciar problemas globais, demonstrando que “*institutions matters*”.

As questões relacionadas à proteção do meio ambiente não somente conquistam espaço na política internacional e na disciplina de relações internacionais, como também nas negociações comerciais. Diversas agendas de negociações internacionais com vistas à liberalização comercial passam a contemplar cláusulas ambientais que visam à proteção ao meio ambiente e uma redução no impacto gerado pelo aumento das economias de escala. O fenômeno da aproximação entre as agendas de comércio e meio ambiente pode ser percebido tanto no âmbito multilateral, com a inserção do tema ambiental na agenda de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a criação do Comitê para Comércio e Meio Ambiente (CCMA), quanto ao âmbito regional, quando dispositivos ambientais se fazem presentes em arranjos como o Nafta e a União Européia.

Alguns eventos colaboraram para a aproximação das agendas comercial e ambiental: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) relacionou problemas ambientais com o desenvolvimento econômico; o fim da Guerra Fria possibilitou a mudança nas agendas de política externa e trouxe uma ampliação do conceito de “segurança nacional” (Esty, 1999). Argumenta-se que o próprio fenômeno da integração econômica regional tenha impulsionado em grande medida a discussão em torno

da relação entre comércio e meio ambiente: Esty (1999) atenta para o fato de que a integração econômica torna a regulação ambiental um importante fator de competitividade, por ser capaz de alterar os custos de produção. Este autor atribui o início de todo o debate sobre a interseção de políticas comerciais e ambientais ao Nafta e às demandas ambientalistas surgidas quando de sua negociação:

Government commitments to freer trade and liberalized investment regimes have helped to sharpen the focus on the intersection of trade and environmental policies. Indeed it was the 1989 announcement by President George Bush that the intended to negotiate a free trade agreement with Mexico that first brought “trade and environment” issues to the fore. The prospect of a free flow of goods across the US – Mexico border struck fear in the hearts of environmentalists. With visions of the highly polluted “maquiladora” (duty free) zone along the border expanding and a nervousness that a trade agreement with Mexico might mean explicit lowering (“harmonizing”) of U.S. environmental standards to match lax Mexican regulatory requirements or, worse, trigger a downward spiral in environmental standards on both sides of the border as industry claims of competitive disadvantage induced governments to relax their environmental rules, the U.S. environmentalist demanded that attention be paid to the environmental consequences of freer North American trade. The Bush administration’s commitment to discuss environmental issues with Mexico and Canada in parallel with the trade negotiations that led to the North American Free Trade Agreement (Nafta) marked a watershed in international economic policy – establishing clearly that trade and environmental goals must be pursued in tandem.

Esty, 1999 pp.191-192

Como demonstra a visão do autor, a inclusão da questão ambiental na agenda de negociações comerciais foi incorporada no Nafta por demandas da sociedade civil estadunidense. Por um lado estavam os que temiam que firmas norte-americanas migrassem para o México em busca de padrões menos rígidos de produção (Porter, 1999). Por outro, estavam as ONGs ambientalistas - com forte presença e atuação na sociedade civil estadunidense - clamando por um ‘livre comércio’ menos degradante ao meio ambiente. O trabalho aqui proposto tomará o Acaan e o Nafta - suas origens, seus formatos e desdobramentos - como o resultado da interação entre estas forças.

O debate sobre a relação entre livre comércio e meio ambiente é conduzido em grande medida pelo prisma econômico, que se concentra nos impactos ambientais produzidos pelo livre comércio, mensurados em termos de bem-estar; ou pelo prisma político, que foca os aspectos institucionais e a capacidade gerencial de regimes internacionais - criados para lidar com o gerenciamento das questões que motivaram sua criação. Este trabalho, porém, pretende abordar a

aproximação entre as agendas de comércio e meio ambiente, a partir da maneira como a questão ambiental vem sendo inserida e tratada na esfera comercial. A proposta é identificar a origem da aproximação das agendas para entender como os temas foram negociados e como se manifestam os resultados das negociações.

Assim, o trabalho afasta-se do prisma econômico por não estar voltado à averiguação de perda ou ganho de bem-estar, aproximando-se do político à medida que busca os resultados institucionais das negociações. Contudo, a apreciação dos aspectos institucionais por si só não seria suficiente para abordar o movimento que origina a aproximação das agendas de meio ambiente e comércio.

Para tal, o trabalho adotará como instrumento de análise a perspectiva neogramsciana, que justifica a hegemonia no plano internacional como calcada na força de uma determinada classe (hegemônica) de uma sociedade civil. A luta pela hegemonia é dada dentro de uma sociedade civil e a hegemonia no plano internacional será consequência da projeção das poderosas forças vitoriosas, que transbordam a fronteira do Estado para se expandir. Na visão gramsciana a sociedade civil é um espaço de luta entre as diversas forças que a compõem. Em sociedades fortes, as classes dominantes têm seu poder expandido do local para o global, o que lhes gera a condição hegemônica. A hegemonia mundial é assim, em seus primórdios, a expressão de uma hegemonia interna estabelecida por uma classe social dominante. Esta hegemonia se expande e se instala nos países periféricos através do fenômeno da ‘revolução passiva’ (Cox, 1994).

Partindo dessa premissa será possível argumentar que os resultados observados no Nafta e seus desdobramentos nos planos regional e internacional são consequência da interação e da luta interna de forças sociais estadunidenses. O trabalho demonstrará que a questão ambiental vem sendo apropriada (e por que não manipulada?) pelas poderosas forças sociais internas dos EUA.

O capítulo 11 do Nafta prevê que qualquer investidor pode acionar um governo, por meio da arbitragem comercial, caso seus investimentos sejam prejudicados pela adoção ou reformulação de uma política pública. Caso o governo saia derrotado do painel, fica sujeito ao pagamento de uma compensação para o investidor. Os dispositivos sobre investimentos do Nafta contrastam fortemente com os objetivos do Acordo Ambiental. Enquanto este último procura assegurar que os países cumpram suas legislações ambientais internas, o primeiro pode levar ao congelamento das legislações sobre padrões ambientais, à medida

que contribui para aumentar os custos da adoção destas medidas (Mann & Von Moltke, 2001). Dessa maneira, qualquer aperfeiçoamento da legislação ambiental buscando padrões mais elevados de proteção ao meio ambiente pode ser contestado por um investidor estrangeiro que tenha seus retornos afetados pela medida. Este investidor, caso se consagre vitorioso da disputa, pode exigir o pagamento de uma indenização (muitas vezes milionária) para compensar suas perdas. O mecanismo não chega a impedir que uma norma seja implementada, mas pode exigir que o governo indenize um investidor para poder legislar.

O trabalho explora essas contradições entre dispositivos ambientais, comerciais e de investimentos para demonstrar que o modelo de incorporação de questões ambientais na agenda de negociações comerciais do Nafta pode ser conveniente para interesses de forças econômicas. Utilizar-se-á de elementos da Economia Política Internacional (EPI) para justificar a promoção do livre comércio e a proteção de interesses econômicos.

Será examinado o modo como foram negociados os Acordos, a maneira como vem sendo implementado o Acaan e como este vem sendo utilizado. Atenção será dada ao andamento dos procedimentos que visam a instauração de um painel, como não vem funcionando a aplicação das penalidades monetárias e as suspensões de benefícios, e o funcionamento dos canais de participação da sociedade civil abertos pelo Acaan.

Considerando o (não) tratamento dado à proteção ambiental pelo capítulo 11 do Nafta e o mecanismo de ‘*enforcement*’ adotado para se obter aquiescência no Acaan, a hipótese que se levanta neste trabalho é a de que o Acordo Ambiental negociado paralelamente ao Nafta tem em seu desenho institucional um grande reflexo da atuação das ONGs ambientalistas em sua negociação, mas que seu mecanismo de *enforcement* teria sido elaborado para servir de instrumento de proteção de mercado, como modo de resguardar interesses econômicos de outros atores da sociedade civil.

Argumentar-se-á que o desenho institucional do Acaan resulta da interação entre as forças ambientalistas e as forças econômicas, da sociedade civil dos EUA. Assim, o evento da negociação de um Acordo Ambiental no âmbito do Nafta teria sido o resultado da força das ONGs ambientalistas sobre a política externa estadunidense. Em contrapartida, para compensar uma possível perda para os

interesses das forças produtivas, teria sido elaborado um mecanismo de aquiescência que pudesse servir a esses interesses.

Para argumentar que o Acaan, criado para promover a proteção ao meio ambiente, tenha sido influenciado por forças econômicas de modo a funcionar como uma salvaguarda de seus interesses, o trabalho se desenvolverá no escopo da teoria crítica. Dentre as diversas correntes que compõem a teoria crítica (marxismo, sistema mundo, feminismo, pós-modernismo e outras) foi escolhida como ferramenta de análise a perspectiva neogramsciana. O estudo se concentrará, principalmente, nos trabalhos de Robert Cox, um dos principais expoentes desta corrente teórica.

A pesquisa se estrutura em quatro capítulos, sendo o quinto, a conclusão. Num primeiro momento, a pesquisa se concentra nos fundamentos dos pensamentos de Gramsci e como esses são aplicados às relações internacionais. Uma breve discussão sobre o protecionismo será lançada para localizar este debate na perspectiva neogramsciana.

Após definir os parâmetros neogramscianos de análise (como o conceito de ordens mundiais e de hegemonia gramsciano) o estudo se volta para o contexto histórico que origina a realidade objeto de análise, indo em direção à consolidação da hegemonia estadunidense. Especial ênfase será dada à estratégia da política externa estadunidense para o comércio internacional, que migra para o regionalismo no final da década de 80, em detrimento da estratégia multilateral adotada com o fim da 2ª Guerra Mundial, quando instituições multilaterais são criadas para regular o sistema econômico internacional. Esse panorama contextual será permeado pela manutenção do foco de análise no processo de expansão econômica que leva à condição hegemônica e no comportamento das forças econômicas na construção dessa hegemonia. O objetivo dessa contextualização é situar a criação do Nafta e do Acaan, concedendo uma característica histórica ao trabalho como pressupõem as teorias críticas. Desta maneira, não se toma os Acordos como dados, inserindo-os em um contexto de ação em prol da hegemonia.

No capítulo seguinte a pesquisa se volta para o processo de formação e negociação do Acaan. O objetivo será identificar como forças sociais internas da sociedade estadunidense se articularam para a elaboração do Acordo, quais as demandas envolvidas e como essas forças interagiram e barganharam por seus

interesses. Pretende-se fazer uma síntese sobre o balanço das forças econômicas e ambientais nos EUA, concentrando-se na forma de articulação dessas forças junto ao congresso estadunidense. Para tanto buscar-se-á examinar artigos produzidos por ONGs ambientais e outros artigos que versem sobre a atuação dos *lobbies* dos setores econômicos estadunidenses para verificar como essas forças se posicionavam em relação à constituição dos Acordos. Também averiguar-se-á como essas entidades exerceram influência no processo de definição dos dispositivos dos Acordos e no desenho institucional dos mesmos. Em suma, pretende-se identificar os atores, os interesses envolvidos e o resultado das barganhas.

Após identificar o processo de criação do Acordo, a pesquisa migra para os resultados, ou seja, para a forma como a questão ambiental vem sendo efetivamente tratada no âmbito do processo integracionista norte-americano. Assim, o quarto capítulo se ocupará do exame do desenho institucional do Acaan, do Nafta e do capítulo de investimentos, enfatizando o mecanismo de solução de controvérsias como forma de *enforcement*. Como o objetivo do capítulo é identificar a forma como a questão ambiental vem sendo tratada como um todo pelo arranjo regional norte-americano, a análise institucional proposta estará voltada para o tratamento das questões ambientais. O capítulo também se propõe a explorar as contradições que se manifestam no tratamento da questão ambiental a partir de uma visão mais geral dos Acordos.