

### 3

## Instituições, Comércio e Hegemonia como Contexto

### 3.1

#### **Regionalismo vs Multilateralismo: o lugar das instituições no comércio internacional**

A criação da OMC, em 1995, foi o resultado de uma negociação marcada por alguns fatores determinantes do atual cenário internacional. Dentre eles, o fim do modelo bipolar das relações internacionais e a sua substituição por um modelo multipolar, a nova reorganização econômica dos países em acordos regionais de comércio, o papel das empresas transnacionais no comércio internacional, e o fim das fronteiras entre as políticas internas e de comércio internacional derivado do fenômeno da globalização.

Thorstensen, 1999, p.22

De acordo com a inspiração gramsciana, para entender o fenômeno que se pretende estudar é importante entender também o período histórico em que o evento se insere. O período histórico em questão está sob impacto de uma determinada estrutura de política internacional, qual seja, o período de consolidação da posição hegemônica norte-americana no pós Guerra Fria. Na construção de uma ordem mundial norte-americana após a 2ª Guerra Mundial, os EUA conduziram acordos multilaterais que promoviam fluxo de mercados, regulação monetária e comercial, bem como arranjos bilaterais com aliados chave, onde políticas ideológicas eram trocadas por um acesso relativamente livre ao mercado norte-americano (Porter, 1999: 246).

Consagrando-se hegemônicos ao final da 2ª Guerra Mundial, os EUA se voltam para a construção de um ambiente de regulação de uma ordem hegemônica. O multilateralismo era o modelo de política externa adotado pelo governo norte-americano. Como visto anteriormente, em 1947, a Conferência de Bretton Woods criaria três organizações encarregadas de regular o sistema econômico internacional, particularmente as relações monetárias, financeiras e comerciais. Assim, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Internacional do Comércio (OIC). A OIC funcionaria como foro multilateral no qual os países discutiriam e negociariam

questões comerciais, principalmente a redução de tarifas alfandegárias. Desse modo, os acordos de Bretton Woods funcionariam em três níveis distintos, porém correlatos, a saber, a cooperação macroeconômica internacional (FMI), a reconstrução econômica internacional (BIRD) e o controle das trocas comerciais (OIC). Com o funcionamento de três foros complementares em matéria econômica, a vertente multilateral da diplomacia acabaria se fixando como novo paradigma das negociações econômicas internacionais.

Com a não-ratificação da Carta de Havana (que visava a criação da OIC) pelo Congresso norte-americano, a nova organização não saiu do papel. O que se validou em matéria comercial foi um dos seus capítulos, o Capítulo IV, relativo à política comercial, que passou a ser chamado de Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), vigorando em caráter provisório.

Por quase cinquenta anos, o Gatt desempenhou papel de promotor do livre comércio e de regulador do comércio internacional. A Organização Mundial do Comércio (OMC) é criada em 1994, ao final da oitava rodada de liberalizações comerciais do Gatt, a Rodada Uruguai. Durante todo o período de vigência do Gatt, ondas de liberalização comercial foram promovidas e regras disciplinando práticas de comércio foram estabelecidas multilateralmente. Percebe-se, entretanto, que a partir da década de 80 os EUA passam a apontar sua estratégia para uma direção mais regional em detrimento da prioridade ao multilateralismo como meio para promover a liberalização e a regulação do comércio internacional<sup>8</sup>.

O sistema multilateral de comércio que hoje se conhece tem início com a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) em 1947. Foi estabelecido ao longo dos anos, através de oito rodadas de negociações multilaterais. Sob os auspícios do Gatt foram realizadas oito rodadas de negociação comercial que promoveram uma gradativa abertura e liberalização de mercados e estabeleceram regras disciplinando as atividades relativas ao comércio: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Rodada Dillon (1960-61), Rodada Kennedy (1964-67), Rodada Tóquio (1973-79) e Rodada Uruguai (1986-94). A última rodada conduzida pelo Gatt, a Rodada Uruguai (1986-1994) foi a mais

---

<sup>8</sup> Sobre as fases do regionalismo ver: VAEYRYNEN, Raimo. *Regionalism: old and new*, In: *International Studies Review*, n.5, v.1, 2003

ampla e profunda e culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) que atualmente conduz a sua primeira rodada de negociações, a Rodada Doha.

As seis primeiras rodadas versaram basicamente sobre a diminuição dos direitos aduaneiros, através de negociações de concessões tarifárias recíprocas. Ocorre, contudo, que a impossibilidade dos membros de se utilizarem de tarifas para proteger seus mercados, levou-os a desenvolver mecanismos outros de proteção, que não se manifestassem pelo estabelecimento de tarifas. Como resultado a Rodada Tóquio (1973-79), sétima rodada conduzida pelo Gatt, além de reduções tarifárias, negociou também uma série de acordos para reduzir as barreiras não-tarifárias, que passaram a ser adotadas por diversos Estados como forma de proteção à produção nacional. Esta Rodada negociou temas como barreiras técnicas, subsídios, direitos *anti-dumping*, valoração aduaneira, licenciamento de importações, compras governamentais. A oitava rodada de negociações, a Rodada Uruguai, trouxe um novo marco jurídico para o sistema multilateral de comércio ao estabelecer regulamentos em diversas disciplinas do comércio internacional como serviços, direitos de propriedade intelectual, investimentos, requisitos de origem, estabelecimento de padrões sanitários e fitossanitários, além de consolidar aqueles relativos a: licenciamento de importações, valoração aduaneira, mecanismos de defesa comercial, entre outros.

Este panorama se faz relevante não somente por definir o contexto ambiental da regulamentação do comércio internacional. As negociações levadas a cabo durante a Rodada Uruguai do Gatt influenciaram, ainda que de forma indireta, na elaboração do Nafta. As negociações para o Acordo de Livre Comércio entre os EUA e o Canadá (Cusfta), que antecederam ao Nafta e lhe serviram de modelo, não somente ocorreram concomitantemente às negociações da Rodada Uruguai, como foram conduzidas pelos mesmos negociadores.

O papel desempenhado pelos acordos regionais de comércio vem aumentado, como afirma Thorstensen (1999). Para a autora, a principal consequência da substituição de um modelo bipolar definido para um modelo multipolar indefinido é a de que “os EUA perderam o papel de árbitro das regras do comércio, deixando espaço para um clima de constantes conflitos com outras potências econômicas, o que torna o quadro internacional atual muito mais complexo.” (*Op.cit.* p:22).

As mudanças sistêmicas decorrentes do fim da Guerra Fria e a globalização econômica que se instaura neste contexto motivaram uma segunda onda de regionalismo, tratada pela literatura como regionalismo aberto. A primeira onda de regionalismo, vivenciada por volta de 1950/1960 se caracterizava por um regionalismo fechado, protecionista e se manifestava como resultado de um impulso político, governamental. Neste primeiro momento os EUA estavam preocupados com o fortalecimento do multilateralismo, posicionando-se contrariamente aos movimentos de integração regional. A segunda onda de regionalismo remonta a década de 80 e difere da primeira por dois importantes fatores: é motivada por processos direcionados pelo mercado ou pela sociedade civil e não por impulsos políticos, também não menos importante, tem nos EUA o seu principal jogador, fato que lhe possibilita uma condição mais duradoura.

Nos anos recentes a OMC vem sendo marcada por um quadro de impasses, que se manifesta nos oito anos demandados para a conclusão da Rodada Uruguaí e no fracasso das reuniões ministeriais de Seattle e Cancún, em 1999 e 2003, respectivamente. A lentidão nas negociações, consequência dos impasses e das divergências de interesses entre os países-membros da organização, é um dos fatores apontados para o direcionamento das negociações para o âmbito regional, em detrimento da esfera multilateral.

O debate em torno dos motivos que têm fomentado esse deslocamento das negociações comerciais está na ordem do dia. Também é rica a discussão acerca dos efeitos desta movimentação para o livre comércio. Questiona-se se o regionalismo é mais eficiente que o multilateralismo na promoção da liberalização comercial<sup>9</sup>. Para o presente trabalho, esta discussão tem relevância no que tange à constituição de instituições. Cogita-se aqui que o ambiente regional permite a constituição de regras mais fortes ou flexíveis, de dispositivos mais abrangentes ou profundos, sem aprofundar o grau de institucionalização.

Diversos autores sustentam que a integração econômica regional é um fenômeno exógeno, gerado pelo próprio sistema multilateral de comércio (De Melo & Panagariya, 1993; Krugman (apud Melo & Panagariya, 1993); Mansfield

---

<sup>9</sup> Ver: BHAGWATI, Jagdish. *Regionalism versus multilateralism*. In: *The World Economy*, n. 22, 1992.

& Reinhardt, 2003; Schiff, 2000)<sup>10</sup>. Argumenta-se que a migração para a integração econômica regional é devida à insatisfação dos EUA com os poucos avanços da OMC em matéria de regulação e liberalização comercial (De Melo & Panagariya, 1993). Para Krugman (apud, *Op.cit.*), quatro são as razões para o enfraquecimento do sistema multilateral de comércio: o aumento do número de jogadores, que torna as negociações mais difíceis e aumentam o problema do *free riding*; a maior complexidade trazida para as negociações com a inclusão de temas relativos à defesa comercial; o relativo declínio do poderio estadunidense, que torna mais difícil acelerar o sistema; e, a complicação das negociações frente às diferenças institucionais entre os maiores poderes.

De fato, assiste-se no mundo a uma proliferação de áreas de preferências tarifárias. Um outro argumento que aponta para a OMC como responsável pelo movimento de integração econômica regional, se além ao aumento do poder de barganha que é gerado pela cooperação regional: Estados integram suas economias regionalmente para assegurar os maiores ganhos possíveis no sistema multilateral (Mansfield & Reinhardt, 2003). A ameaça de uma derrota na OMC é diluída pela garantia de acesso a mercado obtida junto a uma ALC (*Op.cit.*). Esses arranjos também possibilitam uma maior voz aos Estados nos fóruns comerciais internacionais aumentando seu poder de mercado e negociações. Muitos negociam em grupo, o que lhes confere maior peso político. Mansfield & Reinhardt (*Op.cit.*) argumentam que, concedendo acesso preferencial, esses arranjos podem colaborar no alcance de economias de escala. Estados que se integram dependem menos do sistema multilateral para lhes gerar esta economia.

Esses mesmos autores apresentam um paradoxo na movimentação regional a que se assiste nas relações econômicas internacionais: por um lado, Estados com interesses protecionistas buscam arranjos econômicos regionais para se compensar. Diferentemente de medidas unilaterais, aderir a um arranjo regional permite discriminar terceiras partes sem ferir as regras da OMC. Por outro lado, Estados com orientação ao liberalismo, conseguem maior abertura de seus mercados.

---

<sup>10</sup> Schiff, 2000, afirma que muitos estudos assumem que o regionalismo comercial é um fenômeno exógeno. Cita Ethier (1998,1999) que argumenta que o efeito da integração econômica regional é gerado pela própria liberalização multilateral e Alesina et al. (1997) argumentando que a liberalização multilateral cria incentivos para a desintegração política.

O regionalismo econômico também é visto pela literatura enquanto estratégia de fortalecimento da hegemonia global estadunidense. É o caso dos autores Falk & Mittleman (2000), que sugerem que o declínio do poder global dos EUA acaba por levar-lhes a buscar novos métodos para sustentar sua posição hegemônica. Atentam para o fato dos EUA estarem envolvidos em uma série de arranjos regionais, como Nafta, Apec e Comunidade Atlântica (Otan). Para esses autores o regionalismo vem se caracterizando como marca da geopolítica hegemônica: a estratégia estadunidense incorpora políticas regionais. Para os autores, atualmente o regionalismo econômico sobrepõe-se ao militar em termos de importância. Estabelecem uma diferenciação entre o regionalismo militar e o econômico. Quanto ao primeiro, afirmam:

*“ (...) Regionalism for military-strategic security depends on common external or internal enemies, and in their absence is unlikely to take precedence over the tendency of states to rely on their own capabilities to uphold security (...)” (Falk & Mittleman, 2000. p.05)*

Em relação ao regionalismo econômico, os autores esclarecem:

*“ In contrast, regionalism for economic purposes depends on the logic of global capital that gives states an incentive to band together to achieve market shares and augment trading and investment opportunities. ” (Op.cit.)*

Essa visão particular de regionalismo enquanto estratégia de exercício de hegemonia agrega valor à idéia de que as instituições – agora se manifestando no regionalismo - ainda são utilizadas para propósitos hegemônicos no campo econômico:

*Since 1989 U.S. foreign policy has been casting about for a mixture of political instruments to sustain its hegemonic role in the world in a manner that minimises fiscal and political strains. Although the overall relevance of regionalism to the U.S. global role is yet to be clearly defined, this chapter argues that for the present, U.S. foreign policy diminishing its reliance on regional military-strategic arrangements while increasingly relying upon economic regionalism. (Op.cit.)*

Esses autores também compartilham a visão de que a integração econômica regional é motivada por fatores domésticos: *“Domestic factors figure*

*prominently in the orientation of policy makers toward regionalism*”. (*Op.cit.* p.06)

A integração econômica regional é vista ainda como fator endógeno pelo autor Kerry Chase (2003), que desenvolve uma explanação sobre os *lobbies* domésticos em prol da liberalização regional do comércio. Este autor argumenta que há pouco trabalho empírico sobre os fatores que levam à integração econômica regional e que muitos modelos normativos, como a teoria das uniões aduaneiras, focam-se nos efeitos gerados para o consumidor (bem-estar) mais do que nos efeitos para o produtor (lucros), o que limita seu poder explanatório.

Em sua visão, argumentos ‘*stepping stone*’ (terminologia criada por Bagwathi, 1993, que vislumbra o regionalismo como um fenômeno que pode colaborar com a promoção da liberalização multilateral do comércio) falham em explicar por que os Estados buscam a liberalização regionalmente, mais do que multilateralmente. Para o autor, esses argumentos apresentam o regionalismo como um evento exógeno, motivado pelo próprio sistema multilateral, mas muitos deles carecem de uma previsão endógena que explique por que determinados grupos preferem a via regional para promover o livre comércio.

Chase (*Op.cit.*) argumenta que são os grupos domésticos o motor da integração econômica regional. Afirmar que é a oportunidade de reorganizar as operações que torna a liberalização comercial regional atraente para muitos empresários. Os ganhos para a realocação dos fatores de produção são mais significativos quando as tecnologias e processos de manufaturas requerem acesso a mercados mais do que nacionais para serem lucrativos. Firms vão exercer pressão política para eliminar barreiras ao comércio e ao investimento que restringem o escopo de mercado disponível, se podem assim, empregar essas tecnologias de forma mais eficiente (*Op.cit.*).

O autor convida a examinar os efeitos dinâmicos dos blocos comerciais para colaborar na explicação do motivo pelo qual alguns atores domésticos fazem *lobby* para a liberalização comercial regional, enquanto outros opõem-se. Esclarece que industriais suportam os blocos comerciais quando o acesso ao mercado regional lhes possibilita obter vantagens da economia de escala. Esses industriais também suportarão a liberalização regional quando os mercados regionais integrados lhes possibilitarem a mobilidade de estágios de produção através das fronteiras – trata-se da produção partilhada (*production sharing*). As

barreiras ao comércio e ao investimento, prossegue esclarecendo, restringem oportunidades de aproveitar as vantagens das diferenças nos Estados no tocante a recursos de mão-de-obra e custos de capital. Firms incapazes de mover sua produção além fronteira, conclui, não são afetadas por estas barreiras, tendo menos incentivos para alavancar a liberalização regional.

A produção partilhada (*production sharing*) envolve a distribuição de diferentes estágios de produção em diferentes países. Isto ocorre quando diferenças nacionais permitem que certos processos produtivos se dêem de forma mais eficiente externamente do que domesticamente. Em Estados onde a mão-de-obra é cara, como nos EUA, a produção de bens que requerem grande quantidade de mão-de-obra tende a encarar a competição dos países em desenvolvimento (PEDs), especialmente quando a tecnologia é padronizada e há pouca margem para automação. Nestes casos a transferência de estágios que demandam grande quantidade de mão-de-obra para áreas onde a mão-de-obra é mais barata, aumenta os ganhos (*Op.cit.*).

*Most large US businesses have established regionally integrated production networks in North America during the past thirty years. The geographic proximity of these networks to the US market helps to explain why production sharing promotes interest in trading blocs but not multilateral trade liberalization. The most important concern for firms engaged in production sharing is not to liberalize trade worldwide, but to liberalize trade across the borders that link their separate investments. Moreover, free trade in goods alone is not enough to sustain regional production networks; firms also need to have national standards harmonized, trade-related investment measures eliminated, restriction on equity ownership relaxed, dispute settlement procedures established, and protection of intellectual property enhanced. Multilateral negotiations on these sorts of behind-the-border trade barriers have not fared well to date. If production sharing is internal to a region anyway, regional and bilateral arrangements will be an attractive institutional framework for liberalizing this sort of trade. The potential benefits of liberalization are maximized, and the negotiating costs minimized, when it occurs regionally rather than through multilateral organizations.*

Chase, 2003, p. 146

Pelagidis & Papatiriu (2002) apresentam o regionalismo econômico como estratégia dos Estados para minimizar os riscos de exposição ao sistema de comércio global. Os autores sugerem que é o Estado quem conduz as negociações para a direção regional. Argumentam que o Estado ainda tem predominância sobre os mercados, e fazem uso de acordos e instituições para canalizar o seu

comércio exterior para uma direção regional, mais do que global. Para os autores, três fatores político-econômicos levam os Estados a evitar uma maior exposição ao comércio internacional: a interdependência assimétrica, na qual os dependentes economicamente podem vir a se tornar também dependentes políticos; o temor de uma crise que não possa ter seus efeitos atenuados pelos EUA; e os benefícios espalhados e prejuízos concentrados do livre comércio. Pealigidis & Papisotiriou sugerem ainda que o regionalismo econômico permite que os Estados reduzam sua dependência do poder hegemônico global ao se tornarem mais competitivos em relação a ele. Interessante notar que o referido trabalho olha para o regionalismo econômico enquanto estratégia de diversificação da dependência e não enquanto estratégia de consolidação hegemônica, mas percebe o fenômeno como importante no tocante à criação de instituições.

### 3.2

#### **Hegemonia e Comércio: o Nafta como projeto de consolidação hegemônica**

*There is little doubt that trade agreements today tell governments what they can and cannot do, and how they can or cannot do things, in a wide range of areas. What began largely as a tariff regulation process in 1948 now covers virtually every form of regulation that might impact on trade, including environmental, health and safety, government procurement, cultural protection, and other areas of government activity. This is part of what is included in the process of broadening and deepening the trade disciplines.*

Mann, 2000, p. 06.

Mann (2000, p.06) argumenta que os acordos comerciais alcançaram um nível constitucional ao ditarem aos governos o que podem e o que não podem fazer, em um amplo escopo de áreas. As leis de comércio dizem respeito, em sua maioria, à atividades governamentais e esta combinação cria uma nova estrutura constitucional diretamente aplicável aos governos enquanto parte de um regime. Para o autor é o caso de *enforcement* mais bem-sucedido no direito internacional.

Esta característica torna os acordos comerciais um interessante canal para o exercício de hegemonia, por possibilitar a negociação de regras fortes, que atendam aos interesses do hegemôn. Vale salientar, estes acordos não mais contemplam temas estritamente comerciais, o que inclui a possibilidade de se estabelecer disciplinas sobre condições de investimento, direitos de propriedade

intelectual, regular o mercado de serviços, obrigar ao cumprimento de padrões ambientais e trabalhistas.

O fenômeno da integração econômica regional tem se intensificado nos últimos anos, motivando um amplo debate em torno dos efeitos que esta regionalização comercial poderia surtir sobre o sistema multilateral de comércio. Ocorre que em termos de negociação e barganha, esses modelos de liberalização comercial guardam sensíveis diferenças. É para as diferenças acerca do exercício de poder nessas diferentes instituições que o trabalho se volta brevemente.

O processo de tomada de decisão na OMC é baseado no consenso, em que uma decisão só é tomada caso nenhum dos membros presentes se oponha formalmente à proposta. O consenso enquanto princípio para tomada de decisão pressupõe a igualdade soberana dos Estados, uma vez que todos os membros têm voz. Segundo Steinberg (2002), nos primórdios do Gatt este modelo funcionava de acordo com os interesses dos Estados mais poderosos<sup>11</sup>. Com o processo de descolonização que se inicia nos idos de 1950, o Gatt assiste a um substancial aumento do número de seus participantes, que passa a gerar divergências de interesses, dificultando o alcance do consenso.

O autor esclarece que a utilização do poder como barganha tem lugar, principalmente, nos estágios finais das negociações da OMC, quando os países mais poderosos já coletaram informações suficientes sobre as preferências e interesses dos demais atores, de forma a elaborar um pacote de resultados assimétricos, que possa ser ‘aceito’ pelos países com menor poder de barganha. Assim, durante as negociações, as preferências dos diversos atores são coletadas e analisadas, de forma que se alcance, ao final das atividades, um grande acordo ou pacote, que contemple os resultados assimétricos de interesse dos grandes poderes, pincelado com algumas das preferências dos atores de menor relevância.

Uma vez que as negociações no âmbito multilateral vem sendo dificultadas em função de constrangimentos institucionais oriundos do processo decisório com base no consenso, os fóruns regionais de comércio apresentam-se como uma boa

---

<sup>11</sup> Os grandes poderes econômicos sustentavam este modelo, por lhes servirem aos interesses. O autor cogita que o consenso, nas negociações da OMC, se dá com base na lei durante a elaboração da Declaração Ministerial, que define a agenda a ser tratada durante aquela Rodada. No estágio de implementação, porém, o consenso passa a ser exercido através de barganhas com base no poder: as preferências são coletadas durante as negociações, para posteriormente, servirem como base para um modelo de Acordo, que seria aprovado por consenso.

estratégia para os países mais fortes economicamente por facilitar as barganhas com base no poder.

A influência que cada ator exerce dentro de uma organização é uma variável do grau de poder que as partes se disponham ou desejam investir em determinada negociação, como argumentam Cox & Jacobsen (1997). Estes autores defendem ainda que o ‘ambiente geral’ exerce grande influência em uma organização como:

- 1 - a estratificação do poder dos Estados nas relações internacionais, que tende a se reproduzir no interior das Organizações Internacionais;
- 2 - as características políticas e econômicas dos Estados que influenciam no tipo de demanda levada à Organização e na postura negociadora; e
- 3 - padrões de alinhamento e conflito entre Estados em questões políticas ou ideológicas que, como no primeiro item, tendem a se refletir diretamente na distribuição das forças nas negociações.

Uma diferença entre o modelo multilateral e o regional, no tocante ao exercício da hegemonia, está nas condições de barganha. O modelo de liberalização comercial regional não precisa, necessariamente, eleger o consenso enquanto método de tomada de decisão, fato que possibilita maior poder de manobra. As negociações entre grandes e pequenos poderes são muito mais fáceis ou mais difíceis, respectivamente, fora do sistema multilateral. Este fato corrobora na argumentação de que a saída para a liberalização comercial no âmbito regional representa um interessante canal de exercício de hegemonia, através da instituição de regras em um ambiente negociador mais favorável.

Hilaire & Yang (2003) afirmam que na esfera comercial, os EUA marcam presença tanto no âmbito multilateral quanto no regional, mas ilustram o quanto estão envolvidos em negociações de Áreas de Livre Comércio (ALC):

*The United States has embarked on a new thrust to increase its participation in regional and bilateral trading arrangements over the next few years. Following the long-standing (since 1985) FTA with Israel, the United States established an FTA with Canada in 1989 which subsequently evolved into the North American Free Trade Agreement (NAFTA) by including Mexico in 1993. Since then, an FTA was set up with Jordan in 2001, and arrangements with Singapore and Chile have been signed. The U.S. administration has formally stated its intention to launch FTAs with Morocco, the five countries of the Central American Free Trade Agreement (CAFTA) (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua), Australia, and the members of the Southern African Customs Union (SACU: Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa, and*

*Swaziland) before the end of 2004. Negotiations are also continuing to form the Free Trade Area of the Americas (FTAA) with 33 other democratic nations of the Western Hemisphere by 2005.*

Hilaire & Yang, 2003, p.03

As regras negociadas em acordos de integração regional como Nafta e Alca, tendem a facilitar a negociação de temas comerciais, ambientais, de investimento, serviços, propriedade intelectual e outros, principalmente no tocante às barganhas. No tocante à condição de estratégia hegemônica, não é necessariamente a liberdade de fluxo comercial a motivação fundamental para a investida regional, mas justamente a negociação de regras que venham a regular justamente as matérias relativas a investimentos, serviços, direitos de propriedade intelectual, trabalho e meio ambiente.

Hilaire e Yang (2003) afirmam que parte dessa movimentação em direção a amarras comerciais bilaterais e regionais está ligada a considerações de geopolítica e de segurança, que esta combinação de motivações políticas, econômicas e de segurança têm sido fortes o suficiente para levar os EUA em direção às ALC e que há pouca discussão sobre a possibilidade de mudança neste curso.

De acordo com estes autores, à exceção de setores específicos, o comércio de bens não é, *per se*, a força motriz dominante dos EUA neste novo movimento. Os autores salientam que o estabelecimento de ALCs com parceiros comerciais se coloca como um elemento corrente da política dos EUA, que estão especialmente preocupados não com a exportação de bens, mas com a expansão do comércio de serviços, com a proteção dos direitos de propriedade intelectual, com questões geopolíticas e de segurança. Corroboram na visão que os benefícios mais importantes das ALC não estão relacionados especificamente à eliminação recíproca de tarifas, mas às provisões não tarifárias.

As ALC se mostram ainda como um formato de instituição que possibilita a criação de regras de conduta com mínimo grau de institucionalização. Área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união monetária são estágios de um projeto integracionista ou o próprio modelo de integração. Uma ALC pode assim ser um estágio de um projeto mais ambicioso, como pode ser o próprio modelo de integração adotado. Uma das características desses modelos está no

formato da integração, no qual o processo pode ser feito via governos ou através da criação de instituições supranacionais. No caso do Nafta, os três governos se resguardavam das conseqüências de uma estrutura mais institucionalizada que poderia comprometer seus interesses. Na ausência de incentivos políticos para se estabelecer uma burocracia forte, uma ALC se mostrou uma boa saída estratégica.

Quanto à questão específica dos investimentos, Araya & Mann (2001) constata que os governos, cientes da importância do investimento privado, vêm competindo para atrair o Investimento Externo Direto (IED) através do aprofundamento e da reforma do processo de liberalização bilateral, regional ou multilateral. Mann & Von Moltke (2004) avaliam que o investimento é elemento vital para qualquer economia de mercado, além de ser essencial para sanar as deficiências estruturais existentes. Em termos de desenvolvimento econômico básico, complementam, sem investimento continuado nenhuma economia teria futuro: os investimentos têm papel fundamental, inclusive na promoção do desenvolvimento sustentável

A negociação de Acordos Internacionais de Investimento (AIIs) é um fenômeno relativamente recente. A primeira menção a negociações internacionais sobre investimentos foi feita na Carta de Havana de 1948, que visava a criação da OIC e continha regras sobre investimento estrangeiro. Os artigos 11 e 12 da Carta previam a negociação futura de acordos sobre investimentos internacionais. As diretrizes de negociação previstas no artigo 12 já reconheciam a tensão existente entre direitos privados e bens públicos e entre o movimento de capitais e o desenvolvimento de economias domésticas, que é inerente a todo investimento, como afirmam os autores supracitados.

Como mencionado anteriormente, a Carta não fora aprovada pelo Congresso dos EUA. O Gatt não promoveu negociações sobre investimentos até 1986, quando a Rodada Uruguai inseriu este tema em sua agenda de negociações. A ausência de um foro multilateral para tratar as questões relativas a investimentos acarretou a proliferação de Acordos Bilaterais de Investimento (ABIs). Ainda hoje, esse tema é fonte de muitas controvérsias quando negociado no âmbito multilateral.

Mann & Von Moltke (2004) ilustram que as disposições sobre investimentos constantes da Carta de Havana foram consideradas extremamente controversas na época, argumentando que esse fato contribuiu para tornar essa

iniciativa inaceitável pelos EUA. Os autores ponderam que decorridos cinquenta anos da Carta de Havana as negociações de um Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) fracassaram após terem gerado forte resistência de grupos da sociedade civil; na mesma época, os esforços para incluir o investimento na agenda de primeira Reunião Ministerial da OMC levaram ao seu adiamento indefinidamente, juntamente com os outros temas de Cingapura<sup>12</sup>; uma nova tentativa se dá dois anos mais tarde em Cancún, com novo fracasso. Os autores supracitados sugerem que nenhum outro tema de política econômica internacional tem uma história comparável de negociações mal sucedidas.

Para esses autores, essas dificuldades tornam-se mais surpreendentes ao se considerar a quantidade de ABIs negociados durante o período em que as negociações multilaterais sobre investimento fracassaram repetidas vezes, quando a maioria das propostas de acordos multilaterais se pautou pelos textos bilaterais e regionais existentes. Os autores cogitam que um acordo multilateral geraria obrigações aos países-membros da OCDE enquanto os acordos bilaterais envolvem, geralmente, um membro da OCDE com um não-membro. A questão está porém em saber por que os problemas constatados nas negociações entre PDs não são passíveis de igualmente existirem entre estes e os PEDs.

O quadro que se desenrola é de uma complexa teia de tratados bilaterais de investimento e de acordos regionais de comércio, que incorporam de formas diferentes a questão dos investimentos. Os Acordos Bilaterais de Investimento (ABIs) vêm sendo negociados desde a década de 50 e o número de ABIs negociados até o momento chega a 2.200, conforme Mann & Von Moltke (*Op.cit.*). Esses Acordos garantem, no mínimo, o direito de repatriação dos lucros do investidor estrangeiro e de outros fundos gerados por seu investimento. Esses autores também entendem que as dificuldades enfrentadas pelas negociações comerciais na esfera multilateral acabaram por levar governos a acelerarem as negociações de acordos bilaterais, afirmando que por essa razão, o número de ABIs quintuplicou durante a década de 90. Quanto aos acordos regionais, os

---

12 Os temas de Cingapura compreendem: investimentos, políticas de concorrência, compras governamentais e facilitação do comércio.

autores esclarecem que, apesar de não existir acordos regionais de investimento independentes, o investimento é parte integrante da maioria dos acordos regionais de comércio e integração econômica.

As expropriações que têm lugar com o processo de descolonização e independência (década de 50/60) podem ser apontadas como importante fator motivador da grande quantidade de ABIs negociados entre PDs e PEDs. Os primeiros buscavam proteger seus investidores contra a crescente ameaça da expropriação. Este quadro, contudo, se altera no final da década de 70, sem a contrapartida da alteração das provisões dos ABIs. Conforme afirma Kurtz (2002), apesar da redução do comportamento de expropriações nos anos recentes, as excepcionalmente fortes provisões de proteção aos investimentos em iniciativas posteriores como o Nafta ou o AMI, continuam a refletir a preocupação com uma atitude hostil por parte dos PEDs. Este autor salienta que a visão dos PEDs em relação aos investimentos mudou: a crise dos anos 80 limitou a oferta de empréstimos financeiros, tornando os IED alternativa mais interessante para promover a entrada de capital estrangeiro. Atualmente esses países não apresentam mais uma postura hostil frente aos investimentos estrangeiros, pelo contrário, buscam atraí-los.

O enfoque da Carta de Havana era centrado no Estado anfitrião. Este enfoque, todavia, não foi seguido pelos acordos posteriormente concluídos, que voltaram-se para os direitos do investidor, afastando-se dos direitos dos Estados anfitriões (Mann & Von Moltke, 2004)<sup>13</sup>. Os AIIs, centrados na proteção do investidor, tornaram-se atraentes para Estados possuidores de grandes volumes de investimento no exterior que não dispunham de meios legítimos para protegê-los e para aqueles que se utilizavam da diplomacia da força para proteger ativos nacionais que seus investidores possuíam no exterior (*Op.cit.*).

Araya & Mann (2001) esclarecem que o modelo atual de liberalização de investimentos tem envolvido três objetivos centrais: reduzir as restrições à atuação do investidor estrangeiro; fortalecer os padrões de tratamento; e fortalecer os

---

<sup>13</sup> Estes autores também apontam para o processo de descolonização como uma possível razão para isto, tendo em vista a nacionalização via expropriação gerada neste período. Sugerem que os governos estavam determinados a fazer de tudo para proteger os direitos de seus cidadãos que haviam realizado investimentos numa época em que as colônias eram para eles pouco mais que a projeção do país natal.

mecanismos de supervisão dos mercados (que asseguram o funcionamento dos mercados).

Quanto ao Nafta, Araya & Mann (2001) afirmam que o Capítulo 11 do Nafta, que trata sobre investimentos, tem uma combinação bem mais ampla de remédios e direitos do que a maioria dos Acordos Bilaterais de Investimento (ABI). Mann & Von Moltke (2004) avaliam que as disciplinas constantes do Capítulo 11, eram tidas até recentemente como adequadas para AIIIs: tratamento nacional, tratamento de nação mais favorecida, padrão mínimo de tratamento internacional, regras sobre expropriação e requisitos de desempenho, e solução de controvérsias entre Estados e entre investidor e Estado. À época em que foi celebrado, o Nafta era visto como o mais avançado dos acordos de investimento existentes, tendo servido de modelo para o projeto do AMI.

### 3.3

#### **Cenário, barganhas e o processo de criação do Acaan**

##### 3.3.1

#### **Breve histórico da política externa ambiental dos EUA**

Em meados de 1960 tem início nos EUA um movimento em direção à proteção ao meio ambiente, motivado por uma crescente preocupação pública com a poluição ambiental. A partir da segunda metade da década de 60 o Congresso norte-americano passa a adotar leis versando sobre poluição do ar e da terra. Medidas nas áreas de manejo da água, proteção à natureza, planejamento rural e urbano e manejo de resíduos são matérias que tomam lugar na agenda política dos Estados Unidos da América. É a partir de 1960 que começa o movimento de instrumentos legislativos e instituições que formaram a política ambiental dos EUA. Até então, questões relativas à água e ao ar eram tratadas apenas no âmbito dos Estados da federação.

O presidente Richard Nixon (1969-1974) estabeleceu a EPA – *Environmental Protection Agency* -, que recebeu do Congresso funções de implementação e *enforcement* das regulações ambientais. Outros aspectos da política ambiental também eram tratados pelo Congresso, como regulamentações sobre produtos e processos produtivos.

A partir da década de 70 a política ambiental norte-americana é marcada por uma forte centralização. Durante essa década a EPA e outras agências ambientais federais alcançaram uma vigorosa e robusta política de definição dos padrões ambientais (*standard-setting*) e *enforcement* desses padrões.

Esse modelo centralizado tornou-se alvo de progressivas críticas e ataques. As atividades da EPA passaram a ser acusadas de interferir no mercado e não considerar os aspectos econômicos. No início dos anos 80, o governo Reagan inicia o processo da desregulação ambiental. Enquanto a legislação básica adotada pelo Congresso não era abolida, as responsabilidades regulatórias da EPA eram estreitadas e medidas eram tomadas para devolver a responsabilidade de regulação ambiental para os Estados. Ainda no governo Reagan, a EPA e outras agências regulatórias federais passaram a ter que conduzir uma análise econômica de custo-benefício para cada proposta de regulação e adotar as alternativas mais econômicas, e não ambientalmente, eficazes. A aquiescência a esses requerimentos era investigada não por Cortes, mas pelo Departamento de Orçamento e Administração (*Office of Management and Budget*).

Nos idos de 1980, nas conferências ambientais internacionais, encontros e negociações os EUA eram representados pelo Departamento de Estado e pelo Departamento de Comércio e pouca consideração era dada à representação internacional da EPA. Suas delegações se caracterizavam pela ausência de representação das secretarias ambientais estaduais.

Para Kramer (2002), esse fato demonstra que as preocupações ambientais permaneciam secundárias em relação às preocupações econômicas e comerciais na política externa norte-americana. Em sua opinião, a abordagem economicamente orientada que passou a prevalecer na política ambiental dos EUA a partir do começo dos anos 80, passou também a dominar suas políticas ambientais externas e internas.

Os EUA não ratificaram a Convenção de Basiléia e seus dispositivos para o banimento das exportações de resíduos perigosos para países em desenvolvimento, bem como o Protocolo de Kioto.

Kramer (*Op.cit.*) afirma que os EUA tendem a ver as negociações ambientais internacionais enquanto comerciais, fato que os leva a defender interesses que, por vezes, parecem ser os de suas indústrias, e não os do meio ambiente global. Sugere que os EUA aceitam obrigações e compromissos

vinculatórios que influenciem suas políticas apenas quando lhes traz benefícios econômicos ou vantagens.

### **3.3.2 O ambiente comercial**

Três são os atores imediatamente envolvidos no processo de criação e negociação do Nafta: os governos do México, dos Estados Unidos da América e do Canadá. A partir de uma perspectiva de análise inspirada no pensamento de Gramsci, este trabalho não identifica apenas os governos como participantes e motivadores do processo de integração, mas vislumbra relevância nos elementos da sociedade civil como partes atuantes do fenômeno. Desta forma, dois outros atores fundamentais surgem nesta análise: o setor privado, cujos interesses encontram-se harmonizados com os preceitos econômicos do neoliberalismo; e algumas organizações não-governamentais (ONGs), que representam o movimento contra-hegemônico e atuam de modo a resguardar os interesses dos trabalhadores e da sociedade em geral, frente às conseqüências sofridas pelos efeitos da liberalização comercial. Para efeitos deste trabalho estarão sendo consideradas, principalmente, as ONGs ligadas à defesa e proteção do meio ambiente e, secundariamente, os sindicatos de trabalhadores.

Em um contexto de Guerra Fria, Canadá e México usufruíam um tratamento especial, dada a sua proximidade com os EUA (Porter, 1999). Para assegurar a segurança ideológica nas fronteiras, estes países eram beneficiados por tratamentos econômicos mais favoráveis. Porém, no decorrer da década de 70, em razão do declínio da liderança econômica norte-americana, esses arranjos começam a mudar e os EUA passam a priorizar uma linha de ação mais pendente ao unilateralismo, o que afetava direta e negativamente as sociedades mexicana e canadense. Os conseqüentes constrangimentos que o Canadá e o México passavam a enfrentar pressionavam a balança política em direção a um acordo comercial com os EUA. Uma das esperanças dos primeiros era amenizar os efeitos da posição unilateral dos EUA em relação à aplicação de direitos *anti-dumping*.

Os EUA estavam preocupados com sua posição competitiva no mundo, em função de uma decrescente competitividade na economia mundial (Porter,1999).

O estabelecimento de um regime comercial diferenciado com México e Canadá era visto como parte de uma estratégia de reversão desse quadro, principalmente se incluísse regras fortes que versassem sobre o estabelecimento de amplos direitos a investidores, trouxessem provisões sobre propriedade intelectual e levassem à abertura dos mercados financeiros. O volume de comércio movimentado pelos EUA com os futuros parceiros possibilitava que desempenhassem um papel fundamental no estabelecimento, evolução e manutenção do arranjo (Couto, 2003).

Na primeira metade da década de 80, um conjunto de políticas visando a negociação de acordos bilaterais foi estabelecida pelo governo do presidente Reagan (1981-1989), como reflexo da mobilização, junto ao executivo dos EUA, de grupos com interesse na diminuição de práticas protecionistas, sobretudo empresas com operações em outros países. Desse contexto decorrem alguns acordos, dentre os quais o Canadá – *US Trade Agreement* (Cusfta), de 1989 (Couto, 2003)

A integração econômica regional do continente norte-americano se iniciou com as negociações para o Acordo de Livre Comércio entre os EUA e o Canadá (Cusfta). Após décadas de liberalização bilateral de comércio o Canadá passa a enfrentar desafios às suas exportações, em consequência do aumento do protecionismo norte-americano. Assim, em 1985 o Canadá propõe negociações para um acordo de livre comércio bilateral com os EUA, com o objetivo de assegurar e aumentar seu acesso ao maior mercado mundial.

O Acordo de livre comércio assinado entre EUA e Canadá se inspirou na agenda de negociações do Gatt, incorporando muitos dos novos temas da agenda multilateral em pauta, como serviços e investimentos. Esse acordo também trouxe novidades ao processo de solução de controvérsias, estabelecendo um novo processo de solução de controvérsias bilateral, desenhado para regular e gerenciar o relacionamento econômico entre EUA e Canadá.

O próximo passo rumo à integração econômica regional na América do Norte foi a expansão para o México. Este último, inserido numa estratégia desenvolvimentista, via no acordo a possibilidade de garantir o acesso ao mercado estadunidense e respaldar as reformas econômicas que vinha promovendo. Preocupações com o protecionismo dos EUA motivavam as autoridades mexicanas em direção ao acordo.

O processo se deu de forma paulatina e gradual: anteriormente à consecução do Nafta, EUA e México negociaram uma série de acordos bilaterais, incluindo um acordo sobre subsídios e medidas compensatórias e toda uma estrutura de acordos para consultas bilaterais sobre novos temas.

Afirma-se que a partida para o movimento de integração foi dada pelo México (Golob, 2003; Porter,1999) que promovia reformas econômicas com vistas a uma transição econômica, rumo à abertura de seu mercado. Nesse momento de transição de uma economia de mercado fechada para uma economia aberta, o México passou a demandar um acordo de livre comércio com os EUA que assegurasse e respaldasse suas novas condições econômicas.

A intenção mexicana era garantir o acesso de seus produtos ao mercado estadunidense, principal receptor de suas exportações. Além de assegurar mercado para sua produção, o México visava atrair investimentos. Sua intenção era não só atrair investimentos, como demonstrar aos investidores que sua postura mudara. Um acordo de investimentos com os EUA representava um passaporte para a entrada do investimento estrangeiro no México, à medida que propiciava um ambiente de segurança para o investidor e seus negócios. O anúncio de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos sinalizava o compromisso com essa nova realidade.

Do ponto de vista dos EUA, como aponta Valls (2001), o acordo representava a possibilidade de apoio a um programa de reformas liberais e de regulação de questões fronteiriças e migratórias em relação ao México e a implementação de regras consideradas de interesse na regulação dos novos temas do comércio mundial. Os EUA também tinham grande interesse em acesso a mercados e garantias aos investimentos.

Em relação ao México, os objetivos atribuídos aos EUA eram os de obter uma área de produção com custos reduzidos, deslocando-se a produção para as fronteiras mexicanas - permitir livre acesso dos produtos mexicanos no mercado estadunidense era uma maneira de inibir a imigração, contendo essa força de trabalho nas fronteiras (Porter, 1999:247).

Hilaire & Yang (2003) argumentam que quanto mais países aderem aos arranjos de comércio regionais, maior é o custo da não-participação. Países que privilegiam as negociações multilaterais podem ver-se em desvantagem competitiva. Argumentam também que enquanto principal exportador de serviços,

os EUA têm particular interesse nesta área. Regras na liberalização de serviços, como matérias de direito de propriedade intelectual, meio ambiente, padrões trabalhistas e provisões contra proibições de transferências de capitais são, atualmente, padrões que compõem o novo gênero de ALC.

Alguns autores preocuparam-se em entender como se deu a mudança na condução da política externa dos três governos. Stephanie Golob (2003) buscou uma resposta para a mudança na posição dos governos do México e do Canadá, dado que buscaram negociações com os EUA, em contraste com suas resistências históricas à opção bilateral de liberalização. Aponta para o que chama de “*critical junctures*” e atribui a mudança no comportamento dos dois governos à crise vivida em 1981-1982.

A mudança na postura mexicana, entretanto, só se deu nos anos 90 e não foi um processo fluido. A autora argumenta que as iniciativas bilaterais mexicanas focavam-se em acordos setoriais, refletindo a mesma lógica seletiva e de autoproteção que sublinhava o projeto setorial canadense. Salienta a grande investida incorrida por Salinas (1988-1994) para atrair investimentos aproximando-se não somente dos EUA, mas de outros 29 Estados. A autora descreve o processo interno ocorrido no Canadá, de estudos e pesquisas sobre a viabilidade da opção bilateral, impulsionado pelo quadro de crise vivido no início da década de 80, com vistas à adaptação de agências e atores a uma política anteriormente ‘proibida’. O governo mexicano também passou por processo semelhante, mas ressalva que as “*critical junctures*” apenas abrem uma janela para a mudança – uma dinâmica política ou institucional que possibilitou a prevalência de novas idéias. Salinas buscou o suporte de importantes empresários para as reformas econômicas, privatizações e para o acordo de livre comércio.

### **3.3.3 As barganhas e a criação do Acaan**

Os três anos e meio de negociações com vistas à assinatura do Nafta foram acompanhados de campanhas lobbistas nos EUA, levadas a cabo no afã de afetar os termos do Acordo e, posteriormente, suas chances de ratificação (Chase, 2003). Em função dos procedimentos do *Fast track* e da estrutura institucional do processo político previsto na Constituição norte-americana, o tratado do Nafta foi

produto de um processo em três estágios (*Op.cit.*). no primeiro, grupos de interesses realizaram seus *lobbies* junto a membros do Congresso para influenciar os termos e condições da delegação de autoridade para negociar assuntos de comércio ao presidente. No segundo estágio, interesses organizados pressionaram o USTR (*US Trade Representative*), o ITC (*International Trade Commission*) e outras agências executivas responsáveis pela formulação da estratégia comercial e condução das negociações para conseguir um acordo favorável aos seus interesses. Proponentes do livre comércio buscavam a eliminação das tarifas regionais e barreiras não-tarifárias, assim como outras medidas relativas à propriedade intelectual, investimento externo e o tratamento regulatório das multinacionais. Oponentes do livre comércio buscavam exceções especiais para seus produtos, ou a menor liberalização possível. No terceiro estágio, depois de finalizados o Acordo e os Acordos laterais, o Congresso deveria aprová-los ou rejeitá-los (*Op.cit.*).

Chase sugere que largas economias de escala e o maior envolvimento em produção partilhada com o México e com o Canadá aparentam ser a principal diferença entre setores que suportaram o Nafta e setores que não fizeram *lobby*. O resultado de suas pesquisas demonstrou que setores com largas economias de escala e uma produção partilhada substancial não têm razão para retardar sua exposição ao livre comércio. A implementação imediata do livre comércio os permite deixar de recolher tarifas sobre suas importações intrafirmas.

O texto do Nafta foi considerado vago no tocante à matéria ambiental por grupos ambientalistas que acompanhavam as negociações. O tratamento à agenda ambiental concedido pelo Nafta foi considerado pouco específico, superficial e não se traduzia em políticas concretas e medidas de caráter prático. Muitas ONGs se opuseram ao estabelecimento da ALC e passaram a demandar maior regulação das políticas de proteção ambiental, temendo os efeitos prejudiciais que seriam causados pela iniciativa.

Os governos do México e do Canadá não consideravam o Nafta um fórum adequado para o estabelecimento de políticas ambientais comuns. Havia o temor que cláusulas ambientais pudessem ser utilizadas como medidas protecionistas por setores privados estadunidenses representados no Congresso. Além disso, a atuação dos *lobbies* ambientalistas poderia elevar os padrões ambientais na região a níveis proibitivos, prejudicando o acesso de produtos canadenses e mexicanos.

Os dois governos defendiam que problemas locais não deveriam ser tratados pelo Nafta, e sim solucionados em nível doméstico. Acreditavam que a maior parte das questões transfronteiriças poderiam ser tratadas com eficácia por iniciativas bilaterais, como já vinha sendo realizado.

Quando padrões de controle de poluição são impostos, a indústria reage, pois esses padrões atingem os processos produtivos, onerando custos de produção. No comércio internacional esse fenômeno também ocorre: países em desenvolvimento preocupam-se com a possibilidade de países ricos criarem barreiras de justificação ambiental, constringendo suas pautas de exportações.

A pressão exercida junto aos governos resultou na elaboração, em 1993, de um acordo lateral, o Acordo de Cooperação Ambiental da América do Norte (Acaan). Esse formato de negociação paralela permitiu aos governos poupar o texto do Nafta, que não foi alterado. Para as ONGs, o Acordo paralelo permitiu uma participação mais ampla da sociedade civil, que encontra reflexo no desenho institucional do Acordo, como será visto a seguir. O acordo entrou em vigor imediatamente após a implementação do Nafta, em 1994, e regula a maioria das disposições com relação à agenda ambiental.

A sociedade civil estadunidense, bem como a do Canadá, tem grande representatividade interna. Representantes do setor privado e ONGs conseguem interferir na aprovação de legislações domésticas por meio de *lobbies* e outras práticas. O Acordo Ambiental que brota das negociações se apresenta assim, como o resultado de pressões oriundas de diferentes direções e imbuídas de diferentes demandas.

Couto (2003) lembra que empresas também podem demandar regulações na área ambiental, mesmo que visem apenas conter a concorrência ou servir de garantia para a continuidade de práticas lesivas ao meio ambiente. Dispositivos ambientais podem ser uma maneira de garantir interesses nem sempre comprometidos com a proteção ambiental.

Mercados integrados ressaltam a necessidade do estabelecimento de parâmetros comuns para harmonizar as condições de concorrência (Couto, 2003). A adoção de padrões “ecologicamente corretos” pode representar um ganho de mercado ao se considerar o fortalecimento de um mercado ‘verde’ e o reconhecimento de certificações como o ISO 14000. Na contrapartida, os segmentos que adotam essas posturas ‘ecologicamente corretas’ demandam o

estabelecimento de mecanismos que compensem os custos relacionados à implantação dessas mudanças. Assim, são exigidos mecanismos que impeçam que a adoção de padrões ambientais menos severos se transforme em vantagens competitivas, afetando diretamente as relações comerciais entre diferentes Estados e regiões.

Para as empresas, medidas ambientais são associadas à idéia de custos adicionais. Mudanças em direção a um desenvolvimento sustentável acarretam custos que nem sempre são compensados pelo aumento das vendas ou maior ocupação do mercado. Esse possível aumento dos custos, que compreendem pesquisas, adoção de novas tecnologias e processos produtivos e capacitação de pessoal, gera uma contrapartida rumo à necessidade de regulação ou incentivos governamentais.

Por outro lado, há segmentos em que políticas ambientais podem movimentar a economia e ser um negócio rentável. O interesse de determinados setores beneficiários dessa preocupação ecológica explica em parte a demanda por algum tipo de regulação nessa área, bem como a incorporação de aspectos ambientais em arranjos regionais, mesmo que o objetivo seja essencialmente comercial.

Há, ainda, aqueles interessados no mercado que se abre a partir da preocupação coletiva com a proteção ambiental. A demanda por produtos ‘ecologicamente corretos’ que vem se manifestando no mercado desperta interesse de investidores que vislumbram um mercado com alto potencial de crescimento.

Na América do Norte setores econômicos cujas atividades têm impacto direto sobre os indicadores ambientais têm grande peso na economia e forte representação junto aos governos nacionais, argumenta Coutto (2003). A autora ilustra que corporações ligadas à área de energia (combustíveis fósseis), indústrias químicas, siderúrgicas e pesqueiras entre outras, não são pressionadas a modificar radicalmente seu modo de produção e arcar com os custos desse processo. Paralelamente, a sociedade reivindica seus interesses no plano doméstico e não no regional. Isso significa que apesar da existência de uma ética ambiental e do reconhecimento de que é preciso estabelecer medidas de proteção ao meio ambiente, são as empresas que ditam, em grande parte, a política ambiental do Nafta.

No tocante às interações entre comércio e meio ambiente, Almeida (2002), aponta para duas questões que se colocam em relação à controvérsia sobre as relações de causalidade entre políticas ambientais e de competitividade: a possibilidade de estabelecer-se uma correlação entre o grau de rigor das regulações ambientais e a competitividade; e se os diferenciais de rigor de regulações ambientais entre países podem influenciar os padrões internacionais de comércio e investimentos.

A tese tradicional sustenta que há associação entre o rigor das regulações ambientais e a competitividade nacional. Por esta tese, os diferenciais de regulação ambiental apresentados pelos diversos Estados interferem em suas vantagens comparativas, influenciando padrões de comércio e de IED. A tese que Almeida (*Op.cit.*) apresenta como revisionista sustenta que não há um conflito inevitável entre ganhos econômicos e ambientais – ao promoverem melhorias ambientais, as empresas podem economizar insumos, racionalizar o processo produtivo, aproveitar resíduos, diferenciar o produto final e, com isso, ganhar em competitividade.

Pela primeira vertente apresentada, um Estado com regulações ambientais mais brandas, teria uma vantagem comparativa nas exportações, se comparado a outro Estado com regulações mais rígidas em determinado setor produtivo. Haveria em conseqüência, uma atração de IED para o primeiro, favorecendo a existência de “paraísos de poluição”. Uma hipótese associada ao cenário de paraíso de poluição é a que descreve a competição entre os Estados como uma corrida em direção ao padrão ambiental mínimo (*race to the bottom*).

De modo geral, afirma Almeida (*Op.cit.*), os estudos sobre a relação entre regulações ambientais e competitividade e seus efeitos correlatos sobre o comércio e o IED chegam a evidências empíricas contraditórias e não oferecem suporte teórico para estabelecer uma relação de causa e efeito entre rigor de políticas ambientais e competitividade.

A atuação das ONGs é marcada por campanhas de oposição a diversos aspectos do modelo econômico neoliberal. Essas agem de modo a estabelecer uma ponte entre interesses e/ou necessidades locais e um contexto mais amplo de luta. Uma das principais formas de atuação das ONGs é a pressão política. Uma ferramenta largamente utilizada para estes fins é a mobilização da opinião pública. O Estado ainda é o grande receptor dessas demandas, pelo fato de ainda ser o

responsável pela fruição dos instrumentos capitalistas (Wood, 2001). Assim, os *lobbies* tanto das ONGs, quanto do setor privado direcionados ao Estado, que é o formulador de políticas e, para o caso em questão, o negociador de um acordo internacional. Para alcançar suas metas as ONGs se articulam em redes, ou blocos de pressão para intervir de maneira mais expressiva nas negociações internacionais.

A análise de sua influência institucional sobre os centros de decisão política reporta ao estudo dos grupos de pressão. Contudo, funcionam através de meios comunicativos e não coercitivos. Por canalizarem demandas procedentes da opinião pública, as ONGs têm seu papel legitimado, exercendo uma espécie de pressão social.

A inclusão da questão ambiental na agenda de negociações comerciais foi incorporada no Nafta por demandas de forças sociais específicas da sociedade civil estadunidense. Por um lado, estava uma série de sindicatos e uniões de trabalhadores, que temiam que firmas norte-americanas migrassem para o México em busca de padrões menos rígidos de produção. A busca das indústrias por mão-de-obra barata e por baixos padrões regulatórios (como as regulações ambientais, por exemplo) causava temor aos trabalhadores estadunidenses que viam seus postos de trabalho ameaçados pela possibilidade de transferência de plantas industriais. Por outro lado, estavam as ONGs ambientalistas, com forte presença e atuação na sociedade civil estadunidense, clamando por um ‘livre comércio’ menos degradante ao meio ambiente. O presente trabalho toma o Acordo Ambiental (suas origens, seu formato e seus desdobramentos) como o resultado da interação entre essas forças e as forças representativas dos setores privados.

Com o encerramento da 2ª Guerra Mundial, começam a surgir mudanças na organização global da produção. Entre essas mudanças está o aumento do elo transacional de determinadas mercadorias; a mudança de muitos desses elos em direção a formas pós-fordistas de produção; e o crescente papel do marketing, moldando a configuração de toda a cadeia (Conca, 1993). Muitos setores foram afetados pela crise do modelo fordista de produção. Como consequência, ONGs ambientalistas passaram a ver-se obrigadas a lidar com questões de economia política internacional (*Op.cit.*).

Os trabalhadores representados pelos sindicatos temiam perder seus postos de trabalho por um custo menor de produção, derivado de baixos salários e baixos

padrões de saúde, segurança e meio ambiente. As entidades sindicais apresentavam um discurso pautado na preocupação com a possível utilização das disparidades políticas e econômicas por corporações multinacionais como maneira de perpetuar a exploração dos trabalhadores mexicanos e minar o sindicalismo nos EUA e no Canadá (Rupert, 1995).

O México era carente de sindicatos fortes e independentes e de instituições democráticas significativas, fato que era visto como um grande incentivo para responder à competição global através da exploração de trabalhadores mexicanos. Isso acarretaria um desvio do investimento produtivo nos EUA e a perda de vários postos de trabalho. O temor de que o modelo mexicano de política trabalhista avançasse para os EUA e o Canadá era acentuado por violações dos direitos dos trabalhadores e pela supressão do sindicalismo independente - fatores vistos como parte da estratégia de desenvolvimento orientada para as exportações adotada pelo governo Salinas. Ademais, muitos sindicatos mexicanos envolviam a participação do Estado, não sendo democráticos: para funcionar, um sindicato precisa de autorização do governo.

Com a transnacionalização da produção os trabalhadores estadunidenses passam a produzir menos para o mercado externo, deslocando essa produção para as filiais locadas em outros países e para os seus respectivos trabalhadores. Apesar dos Investimentos Externos Diretos (IEDs) serem mais direcionados a países desenvolvidos, a partir de 1966 os empregos das multinacionais envolvidas em manufaturas se deslocaram para os países em desenvolvimento (PEDs), especialmente Brasil, México e Ásia (Rupert, 1995). Os efeitos do deslocamento da produção para os mercados externos somaram-se à crise do fordismo aumentando os efeitos sobre os trabalhadores americanos. Foi a partir da perspectiva desse contexto sociopolítico que os oponentes do Nafta construíram seus argumentos.

A preocupação com a perda de postos de trabalho mostrou-se não ser em vão. A crise do modelo fordista de produção trouxe o declínio da produtividade e a perda de postos de trabalho (Rupert, 1995). Este fato permite traçar um elo entre a oposição desses atores ao Acordo e a política de classe nos períodos pós-Fordismo e pós-Reagan.

O movimento ambientalista apresentava argumentos similares para manifestar sua oposição ao Acordo Comercial do Nafta. As ONGs atuantes na

esfera ambiental mostraram-se insatisfeitas com as previsões ambientais constantes no Acordo e passaram a exercer uma forte oposição ao mesmo. Por terem grande poder junto à opinião pública estadunidense, essas ONGs puderam condicionar o seu apoio ao Nafta ao incremento das previsões ambientais do Acordo. De acordo com Blair (2003), o processo de “petição cidadã” que será visto a seguir, fora uma das concessões-chave feitas para o movimento ambientalista pelos governos dos EUA, México e Canadá, em seu esforço para construir o suporte político para o Nafta. Os grupos ambientalistas que subseqüentemente passaram a endossar o novo Acordo Comercial acreditavam que esse compromisso geraria aos cidadãos comuns uma ferramenta efetiva para fortalecer o *enforcement* da legislação ambiental (Op. Cit.).

Esty (1999) esclarece que raramente governos reduzem seus padrões em prol da competitividade. O que fazem é afrouxar os mecanismos de *enforcement* ou deixar de elevar os padrões até o nível ótimo, pelo temor de expor suas indústrias a custos mais elevados que o de seus competidores. Para o autor, essa preocupação tende a aumentar conforme o aumento do fluxo comercial. Possivelmente por essa razão, observa-se que a preocupação central do Acaan é assegurar que os governos façam cumprir suas regulações ambientais internamente e não criar novos e mais rígidos padrões ambientais.

As petições cidadãs eram um componente-chave da resposta dos três governos à pressão política que vinha sendo exercida por um grande número de grupos ambientais norte americanos durante o debate sobre o Nafta. A preocupação desses grupos era a possibilidade do Nafta vir a contribuir para solapar as legislações e regulações ambientais do México, do Canadá e dos EUA. As ONGs ambientalistas clamavam por um mecanismo que pudesse fortalecer o *enforcement* das leis ambientais, provesse mais oportunidades para a participação pública e trouxesse maior transparência às práticas ambientais dos governos (Blair, 2003).

Algumas das preocupações ambientalistas em relação ao livre comércio foram listadas por Esty (1999). O crescimento econômico gerado pela expansão do comércio sem salvaguardas ambientais resultará no aumento da poluição e no consumo insustentável de recursos naturais. Os ambientalistas temem que as disciplinas comerciais acarretem a perda da soberania dos Estados no tocante à regulação das questões ambientais. Um outro dilema, levantado por Conca

(*Op.cit.*) leva em conta uma característica do novo formato de organização produtiva: o fluxo do poder das cadeias produtivas para a fase chamada *downstream*, que compreende o marketing dos produtos: gestão de ciclos de vida, logística de distribuição, propaganda etc.

Outro temor dos ambientalistas está ligado à possibilidade de uma ALC tornar difícil a manutenção de altos padrões ambientais em vista das demandas das indústrias acerca de desvantagens competitivas de produtores localizados em territórios com níveis inferiores de padrões ambientais (Esty, *Op.cit.*). Nesse caso, o temor é o de ver os padrões ambientais reduzidos para dar a determinadas indústrias locais uma melhor condição de competitividade. Mesmo quando a poluição não ultrapassa a fronteira, a questão da competitividade pode induzir a uma redução nos padrões ambientais. “*The fear of competitive disadvantage in an integrated North American market place was the central trade and environment issue in the course of Nafta debate*” (Esty, 1999, p. 193).

Esse argumento ilustra que o debate em torno da questão do comércio e meio ambiente foi conduzido não com o objetivo de aumentar os níveis de proteção ambiental, mas sim para evitar o recuo dos padrões vigentes. A preocupação das ONGs, além de assegurar a participação pública, era evitar que os padrões ambientais alcançados se vissem ameaçados para nivelar condições de competitividade entre os Estados. O Acaan determina que cada um dos membros deve fazer cumprir suas regras, para evitar que indústrias migrem de um território para outro em busca de padrões mais frouxos. Por isso, o Acaan se pauta no *enforcement* das regulações ambientais.

Para Esty (*Op.cit.*) os ambientalistas temem ainda a possibilidade de não mais poder fazer uso de sanções comerciais dos Acordos Multilaterais de Meio Ambiente (MEAs), sob o argumento que a promoção do livre comércio já é difícil o suficiente na ausência de questões ambientais. Esse argumento leva a crer que o movimento ambientalista pode estar mudando sua estratégia de atuação. Até então as demandas ambientais elegiam o poder de *enforcement* das sanções comerciais como modo de fazer cumprir dispositivos constantes dos MEAs. Assiste-se hoje às cláusulas ambientais em acordos comerciais em detrimento das cláusulas comerciais em acordos ambientais, pelo temor de que as sanções comerciais vinculadas a acordos ambientais venham a ser alvo de críticas por dificultar ainda mais a liberalização dos fluxos comerciais.

O temor que motivava o movimento ambientalista era o de uma redução geral no padrão das regulações ambientais (*race to the bottom*). A falta de *enforcement* de alguns regimes ambientais também consistia uma motivação. Apesar do México ser o maior alvo de reclamações sobre falha de *enforcement*, sentia-se que pressões competitivas que nasceriam com o Nafta poderiam encorajar os EUA e o Canadá a enfraquecer o *enforcement* de suas próprias leis ambientais. Em resposta a essas preocupações e oposições, os governos inseriram no preâmbulo do Nafta, uma linha na qual as partes resolviam fortalecer o desenvolvimento e o *enforcement* das leis e regulações ambientais. Como as provisões ambientais inseridas no texto do Nafta não foram suficientes para satisfazer aos grupos ambientalistas, o governo norte-americano se voltou para uma estratégia paralela, criando um outro acordo, este de cunho ambiental, sem modificar o texto do Nafta (Blair, 2003).

Argumenta-se que o *mainstream* do movimento ambientalista estadunidense, referido como Grupo dos 10, congrega as mais influentes ONGs: *Defenders of Wildlife, The Environmental Defense Fund, Environmental Policy Institute, Friends of the Earth, Izaak Walton League, National Audubon Society, National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council, Sierra Club e Wilderness Society*<sup>14</sup>.

O movimento ambientalista estadunidense não apresentou uma posição uniforme perante o Nafta. As maiores organizações ambientalistas se dividiam entre as pró e as anti-Nafta (Conca, 1999). Algumas apoiavam, outras opunham-se ao Acordo Comercial. Eram favoráveis ao Nafta: *National Wildlife Federation, World Wildlife Fund e Environmental Defense Fund*. Enquanto isso, *Sierra Club, Friends of the Earth, Public Citizen e Greenpeace* manifestavam sua oposição ao Acordo (*Op. cit.*). Uma das variáveis para o apoio ou o rechaço ao Nafta era a visão sobre os *links* entre o crescimento econômico e a qualidade ambiental (*Op.cit.*)<sup>15</sup>.

Conca (1999) esclarece que as divergências entre as ONGs ambientalistas eram em parte movidas pelas diferenças ideológicas. Argumenta que as

---

<sup>14</sup> Ver: DOWIE, Mark. *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twenty Century*. The Mit Press: Cambridge, MA, 1995.

<sup>15</sup> Para os defensores do livre comércio as duas áreas são compatíveis: argumenta-se que o crescimento econômico gerado pelo aumento dos fluxos comerciais leva ao aumento da riqueza da sociedade que, em geral, é acompanhado pela elevação da proteção ambiental.

administrações Clinton (1993-2000) e Bush (1989-1993) colaboraram para neutralizar o movimento enquanto obstáculo ao projeto integracionista norte-americano. A oposição de muitas ONGs ambientalistas ao *Fast track*<sup>16</sup> levou o governo Bush a fazer concessões. Uma “coalizão de acomodação” de ONGs ambientalistas, lideradas pela *National Wildlife Federation*, concedeu apoio ao *Fast track* em troca do compromisso com um *track* paralelo de discussões ambientais entre os três governos, que culminou no Acaan. Em troca do apoio ao *Fast Track* essas ONGs obtiveram também o compromisso com a audiência do público durante as negociações e algumas delas receberam o *status* de conselheiras nas negociações. Em contrapartida, ao menos parcialmente, outras demandas ambientais acabaram ficando de lado, como o princípio do poluidor pagador, o direito de se utilizar sanções comerciais contra violações ambientais e a implementação de uma agenda mais ampla de sustentabilidade (*Op.cit.*). O autor relata ainda que quando cinco grandes ONGs ambientais endossaram o pacote do Nafta assinado pelo governo Clinton em setembro de 1993, o meio ambiente estava efetivamente neutralizado enquanto questão política saliente. Como consequência, complementa, as preocupações ambientais exerceram um papel reduzido no debate sobre o Nafta dentro do Congresso norte-americano.

---

<sup>16</sup> *Fast track authority* – Projeto parlamentar estadunidense que visava alterar do processo de ratificação de um acordo comercial, de um requerimento de dois terços de maioria no Senado para um requerimento de maioria simples em ambas as Casas do Congresso. Ao mesmo tempo o Congresso estadunidense prometia adotar os acordos comerciais na íntegra e aprovar toda a legislação necessária à sua aprovação dentro de um período especificado e sem a possibilidade de emendas.