

## 5 Conclusão

O presente trabalho ocupou-se da incorporação de dispositivos de proteção ambiental pelo Nafta. Foi visto que as provisões ambientais neste Acordo foram em grande medida, o resultado da movimentação de ONGs ambientalistas estadunidenses. A pesquisa procurou demonstrar, contudo, que as intenções de proteção ambiental constantes do Nafta contrastam com os aspectos institucionais deste e com o resultado que se observa de sua aplicação geral.

O argumento central é que apesar de todas as provisões de proteção ambiental, o Nafta é um Acordo Comercial que, como tal, pressupõe mecanismos e regras fortes que assegurem a liberdade do comércio e dos investimentos. Sua estrutura é, assim, dotada do ferramental necessário à garantia deste ambiente, de modo que o Acordo Ambiental não seria capaz de frear ou inibir atividades econômicas que viessem a prejudicar os objetivos do primeiro. Enquanto Acordo Comercial o Nafta se preocupa em proteger o acesso aos mercados e os investimentos, não o meio ambiente.

A partir de uma perspectiva neogramsciana de análise, argumentou-se que o movimento em direção à integração econômica regional é parte do projeto de consolidação da posição hegemônica dos EUA no cenário econômico mundial. Apesar da política externa do atual governo Bush (2001 aos dias atuais) manifestar uma certa indiferença às instituições, percebe-se que no âmbito do comércio internacional, instituições vêm sendo criadas para atuar regionalmente (Nafta e Alca, por exemplo). Nesse contexto, as instituições são concebidas e criadas para criar padrões de comportamento e o ambiente de ação, conforme sugere Cox.

Essas instituições vêm sendo criadas, mesmo que para serem posteriormente manipuladas pelo poder hegemônico, como parecem evidenciar alguns aspectos do Nafta. Nota-se que as instituições regionais de comércio que envolvem a participação dos EUA são criadas com o menor grau de institucionalização possível, através do modelo de ALC. A apreciação dos

mecanismos de solução de controvérsias mostra que nenhuma das decisões deles emanada tem efeito vinculatório. As regras são fortes e precisas, mas o seu cumprimento pode ser trocado por penalidades econômicas. Todos os dispositivos contemplam a possibilidade de suspensão do benefício tarifário e/ou pagamento de compensações como modo de retaliação por não honrar o Acordo.

A suspensão de benefício tarifário, enquanto medida retaliativa, cria um artifício de política comercial passível de ser utilizado nas relações intra-bloco. A suspensão de benefício tarifário, como os gravames aduaneiros, serve como instrumento de política comercial pela sua capacidade de inibir ou incentivar a entrada de certos produtos em determinado mercado. Desta maneira, esse dispositivo pode ainda ser utilizado com fins protecionistas para proteger determinados setores. Esse mecanismo de sanção perfura o conceito de área de livre comércio, fazendo com que mercadorias que devessem entrar em determinado mercado livres de barreiras tarifárias sejam tributadas da mesma forma que importações originárias de terceiros países. A mercadoria perde o seu acesso preferencial ao mercado integrado, perdendo também competitividade nesse mercado.

A pressão de grupos ambientalistas norte-americanos por provisões ambientais mais consistentes no Nafta, acabou por resultar em nova instituição - para assegurar as disciplinas comerciais negociadas no Nafta foi negociado um novo acordo, dotado de estrutura distinta. A negociação de um acordo paralelo para processar as questões ambientais surgidas no âmbito do Nafta foi promovida pelo governo dos EUA em troca do apoio desses grupos ao *Fast track*, instrumento que concederia maior liberdade ao executivo norte-americano para negociar assuntos comerciais no âmbito regional e, conseqüentemente, criar novas instituições regionais.

Vale notar que essas instituições não são criadas visando a proteção ambiental, mas sim a proteção das relações comerciais e dos investimentos. Dispositivos de proteção ambiental são inseridos por demandas de forças específicas da sociedade civil, que buscam uma contrapartida ambiental aos efeitos danosos do livre comércio. O contexto, porém, é de preservação das condições de comércio e investimentos. As regras criadas permitem perceber uma subordinação entre as duas agendas, com a prevalência dos interesses comerciais sobre os ambientais. Em estudo em que avalia os efeitos dos acordos comerciais

sobre a regulação ambiental, Mann (2000) conclui que todo o processo de regulação ambiental deve atender para as disciplinas comerciais negociadas<sup>25</sup>, donde observa-se uma relação de subordinação das normas ambientais às negociações comerciais.

Não se observa no âmbito do Nafta uma preocupação em se constituir instituições que promovam a proteção ambiental. O objetivo da integração econômica regional promovida pelos EUA é o de construir instituições dotadas de regras e capacidade de *enforcement* fortes para assegurar seus interesses econômicos, que se traduzem pelos interesses da classe dominante de sua sociedade civil. Disciplinas comerciais e sobre investimentos são bem desenhadas, apresentando alto grau de precisão. As organizações formais praticamente não se fazem presentes na estrutura institucional do Acordo em função da adoção do modelo integracionista de ALC, que permite a criação de regras fortes sem pressupor uma estrutura institucional complexa. No caso do Nafta, apenas a CLC e o Secretariado compõem esta malha institucional, lembrando que este último não constitui um corpo unificado, sendo fragmentado em três Seções: Seção mexicana; Seção canadense; e Seção norte-americana. Nota-se que o grau de delegação vai de moderado a fraco.

As negociações do Nafta e da Rodada Uruguai do Gatt ocorreram quase concomitantemente, tendo o Nafta sido concluído um pouco antes da Rodada Uruguai. Para Von Moltke (1999), o fracasso na aprovação do Nafta comprometeria a Rodada Uruguai. Apesar da intensidade do debate nos EUA, o Nafta foi aprovado pelo Congresso norte-americano por maioria simples. Seis das maiores ONGs ambientalistas dos EUA apoiaram o Nafta, enquanto apenas uma se manteve na oposição. Para Von Moltke (*Op.cit.*), uma vigorosa oposição ao Nafta por parte das maiores organizações ambientalistas não levaria a seu fracasso, mas certamente tornaria muito mais difícil a sua aprovação. No Canadá, com um sistema parlamentarista de governo, foi possível ratificar o Nafta apesar da ampla oposição das organizações ambientalistas canadenses. No México a

---

<sup>25</sup> O autor classifica o manejo ambiental em quatro estágios: escolha das medidas ambientais a serem tomadas; seleção das ferramentas de proteção a serem utilizadas; implementação do programa; e *enforcement*. Após estudar as condições que os Acordos Comerciais impõem aos processos de regulação ambiental, sua conclusão é que nos quatro estágios de manejo é preciso observar o que foi negociado para não ferir dispositivos comerciais.

conclusão estava decidida, apesar da insatisfação mexicana de haver aceitado salvaguardas ambientais como condição para o Nafta.

Como visto no decorrer do trabalho, os EUA não representam um modelo de referência nas negociações ambientais multilaterais. Esse fato corrobora na hipótese de que os dispositivos ambientais do Nafta sejam consequência da pressão de grupos ambientalistas. Esses grupos são representantes do movimento contra-hegemônico, na medida em que constituem um contrapeso à aplicação da doutrina liberal. Por entender que o aumento da produtividade que acompanha a liberalização comercial não seja compatível com o desenvolvimento sustentável, esses grupos posicionam-se contrariamente aos acordos de liberalização comercial, sempre que esses não contemplem mecanismos de salvaguarda ambiental.

As ONGs ambientalistas dos EUA têm papel fundamental na inserção do tema ambiental na agenda das negociações comerciais. Estes atores manifestam sua oposição ao formato negociador das agendas e/ou aos textos finais dos acordos, caso estes não contemplem de forma satisfatória contrapartidas ambientais. Manifestando publicamente sua posição, as ONGs são capazes de influenciar a opinião pública norte-americana, comprometendo o apoio popular. Fundamental para canalizar esse poder de mobilização é a capacidade de articulação que as ONGs apresentam. Organizando-se em redes, as ONGs aumentam o seu alcance e atuação. É nessa estrutura de ação que esses atores lutam por suas demandas.

As considerações apresentadas no decorrer deste trabalho permitem concluir que as ONGs ambientalistas são reais motivadoras da inserção de cláusulas ambientais nos acordos internacionais de liberalização comercial. A participação desses atores no processo negociador torna-se perceptível ao se comparar o desenho institucional do Nafta e do Acaan. Contrapondo um e outro é possível perceber de forma clara os traços da participação de grupos do movimento contra-hegemônico, preocupados em abrir canais de participação para a sociedade civil em geral. É possível observar com clareza onde atuaram, como no desenho do Acaan que contempla uma Comissão e um Secretariado, organismos que se apresentam mais bem estabelecidos que os seus correspondentes do Nafta. Vale lembrar que mesmo no desenho desses organismos também é possível perceber as influências das ONGs.

Ainda mais representativo da atuação das ONGs no processo de negociação do Acaan é a concepção um Comitê específico para encaminhar demandas de quaisquer atores da sociedade civil – o CCPC. A abertura e a garantia da participação popular no processo de preservação ambiental, através de denúncias e solicitação da abertura de painéis, podem ser consideradas como um avanço na esfera das negociações internacionais de comércio.

O grau de institucionalização observado no Acaan contrasta com o grau de institucionalização do próprio Nafta. Este último costuma ser caracterizado por seu baixo nível institucional, principalmente quando comparado com a União Européia. Com o objetivo de constituir simplesmente uma área de livre comércio, o Nafta tem como uma de suas características marcantes a carência de instituições supranacionais (Vega-Cánovas, 1999). Esse formato, entretanto, não se espelha no desenho institucional do Acaan, que além de uma Comissão e um Secretariado, conta com um Comitê adicional - o CCPC - e com os Comitês consultivos nacionais e governamentais.

Numa primeira análise, o Nafta e o Acaan podem guardar semelhanças em suas estruturas institucionais, por serem ambos dotados de uma Comissão e de um Secretariado. Porém, estas aparentes semelhanças vão se dissipando à medida que se avalia as competências desses órgãos, pois apesar de serem organismos equivalentes, há diferença no grau de delegação de ambas.

A Comissão de Livre Comércio do Nafta (CLC) age no processo de solução de controvérsias do Acordo, fazendo recomendações às Partes e indicando o corpo de árbitros que irá compor o painel de arbitragem. Suas decisões são tomadas com base no consenso, mas não possuem efeito vinculatório. O Secretariado do Nafta não constitui um corpo único, sendo fragmentado em três unidades nacionais: cada Parte estabelece sua seção e seu orçamento. Sua função é prestar assistência à Comissão e aos painéis, à exceção dos painéis estabelecidos sob o Capítulo 11.

A Comissão para a Cooperação Ambiental (CCA), estabelecida no âmbito do Acaan, regula a cooperação ambiental e a resolução das disputas que envolvem questões ambientais e atua estimulando a pesquisa, promovendo a transparência e cuidando da aplicação das legislações ambientais. A CCA é dotada de um Conselho, que assume as funções executivas e também atua na resolução dos contenciosos envolvendo matéria ambiental. A Comissão tem como principais

características uma grande participação de ONGs em suas negociações; o CCPC; e os Comitês Consultivos Nacionais (CCN) e os Comitês Consultivos Governamentais (CCG). Os primeiros asseguram a participação pública e os últimos destinam-se à utilização exclusiva dos governos federais e/ou estaduais. Esses Comitês prestam assessoria aos governos nacionais no que diz respeito à aplicação do Acordo e fornecem apoio para a aplicação das normas e desenvolvimento do Acordo, respectivamente. O CCPC aconselha e abastece de informações o Secretariado e o Conselho. Tem por principal objetivo assegurar a participação ativa dos cidadãos e a transparência das atividades da CCA. O Secretariado do Acaan constitui um corpo único e processa as petições cidadãos. Está encarregado de operacionalizar as atividades de trabalho e pesquisa na área ambiental e de fornecer apoio técnico e administrativo.

No tocante aos procedimentos de solução de controvérsias, o Nafta - considerado em seu escopo geral - prevê ao menos seis formas distintas para solucionar os contenciosos: Capítulo 11 para investimentos, Capítulo 19 para assuntos de defesa comercial, Capítulo 20 que constitui o regime geral do Nafta, Parte V do Acaan para utilização governamental e petições cidadãos, sem considerar o Acordo Trabalhista do Nafta. Apesar da variedade de procedimentos previstos, o mecanismo escolhido para utilização dos governos no Acaan (Parte V) reflete a mesma lógica do formato aplicado para os conflitos comerciais (Capítulo 20). Como resultado do embate das forças ambientalistas e das forças econômicas, o Acaan contemplou duas formas de solução de controvérsias: uma que busca assegurar a participação da sociedade civil no processo, e outra que mantém o direito governamental de retaliação comercial como forma de *enforcement*.

Considera-se que a atuação das ONGs em prol da proteção ambiental se dá num ambiente já estabelecido de negociações comerciais, o que pressupõe interesses e estruturas institucionais já organizados. Observa-se que o resultado do tratamento da questão ambiental no escopo geral do Nafta - visto a partir do desenho institucional e dos efeitos do Nafta e do Acaan - permite perceber que as forças do capital encontram seus interesses garantidos inclusive no Acordo Ambiental.

Mesmo considerando-se apenas o Acaan, é possível perceber que o resultado do embate entre as forças econômicas e as forças ambientalistas é um

desenho institucional que parece contraditório. Por um lado percebe-se a participação ativa da sociedade civil através de mecanismos como o das petições cidadãs, que permitem a participação de qualquer ator no processo. Por outro, constata-se uma estrutura concebida para ser utilizada pelos governos que privilegia não o cumprimento das regras negociadas, mas a possibilidade de retaliação pela não observação às regras pactuadas.

Nessa outra margem do Acaan, avista-se o modelo-padrão de negociação comercial, com seus adereços característicos: rígidos mecanismos de *enforcement*, que funcionam pela imposição de multas ou de suspensão do benefício tarifário. No caso específico do Acaan, o mecanismo de solução de controvérsias desenhado para utilização dos governos se mostrou tão controverso que não foi possível se chegar a um acordo sobre o formato para sua implementação. Tal mecanismo não chegou a sair do papel tendo em vista a dificuldade de se traçar diretrizes para a sua implementação e funcionamento. Os procedimentos de solução de controvérsias previstos na Parte V do Acaan guardam a maior contradição do Acordo: enquanto este tem por objetivo a proteção ambiental, o processo de solução de controvérsias para utilização dos governos não demonstra grandes preocupações com a proteção ambiental. Pelo contrário, sua maior preocupação parece ser a garantia do direito à retaliação comercial. A Parte V do Acaan prevê o pagamento de multa ou a suspensão de benefícios tarifários como forma de *enforcement* do Acordo, mas não cuida propriamente de assegurar o cumprimento da legislação que visava a proteção ambiental.

Esse dispositivo prevê que o Estado que deixe de impor o cumprimento de suas leis ambientais pode vir a perder condição de acesso preferencial ao mercado da Parte reclamante, que é autorizada a suspender a aplicação de benefícios tarifários negociados, caso se consagre vencedora no painel. Ressalta-se que a suspensão não precisa ser aplicada ao setor que teve afrouxados os seus níveis de proteção ambiental - o Acaan prevê que a suspensão do benefício pode ser aplicada a qualquer área. Esse quadro contrasta com o discurso baseado nas condições de competitividade das forças anti-Nafta, refletindo que a proteção ao interesse econômico se faz arraigada mesmo em um acordo concebido com a participação de ONGs ambientalistas.

O Acaan teria grande relevância na promoção de uma uniformização das condições de competitividade entre setores concorrentes dentro do bloco, fazendo

com que todos os ciclos produtivos fossem impelidos a fazer uso de tecnologia limpa. Compelindo os governos a fazer cumprir seus padrões ambientais o Acordo assegura que indústrias poluentes não sejam beneficiadas por uma condição favorável de competitividade baseada em processos produtivos poluentes e menos onerosos. Como os custos de produção tornam-se mais altos para indústrias que fazem uso de tecnologias não poluentes, o Acaan contribuiria para harmonizar as condições de competitividade entre indústrias, assegurando que uma indústria não se beneficie de custos reduzidos decorrentes de processos produtivos mais baratos e poluentes.

O Acaan mostra, assim, duas facetas bem definidas. Por um lado, aprecia-se um desenho institucional que busca assegurar a participação pública através de mecanismos como as petições cidadãos e organizações como a CCA e o CCPC, que caracterizam a participação das ONGs na sua concepção. Por outro lado, o mesmo Acordo traz um mecanismo de *enforcement* que se volta mais à garantia da indenização ao governo reclamante do que às condições de competitividade alteradas com a diferença dos custos dos níveis ambientais. Nesta faceta do Acordo não há lugar para a proteção ambiental - a maior preocupação parece ser o direito de retaliar (e proteger).

Percebe-se no estudo do desenho institucional do Nafta e do Acaan que os mecanismos de solução de controvérsias são desenhados de modo a serem posteriormente manipulados, em função da possibilidade de suspender benefícios tarifários negociados como forma de *enforcement*. Como anteriormente mencionado, esse dispositivo funciona como instrumento de política comercial, permitindo a proteção de determinados setores. Observa-se assim, que o Nafta e também o Acaan, têm no seu mecanismo de *enforcement* uma válvula de escape para proteger setores e controlar a liberdade do fluxo comercial.

Tomando-se o processo de integração econômica regional norte-americano como um todo, percebe-se que a preocupação ambiental ficou restrita ao escopo de atuação da CCA e do CCPC. Ao se conhecer os efeitos gerados pelo processo de solução de controvérsias do Capítulo 11, é possível notar que este compromete qualquer iniciativa futura de proteção ambiental, que deverão atentar para os lucros que poderá estar prejudicando. O Estado que pretende melhorar ou aumentar seus níveis de proteção ambiental deve também se preparar para indenizar investidores. Para Von Moltke (1999), as experiências com as disputas

sobre investimentos indicam que toda medida ambiental adotada por um governo se torna alvo de abertura de um painel arbitragem.

O Capítulo 11 trata de assegurar boas condições de previsibilidade e segurança aos investidores. Este Capítulo prevê que qualquer investidor possa 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 à reformulação da medida ou ao pagamento de uma compensação para o investidor.

O estudo dos contenciosos envolvendo investimento e questões ambientais tem demonstrado que não há lugar para a proteção ambiental no Capítulo 11, desenhado exclusivamente para garantir direitos ao investidor. Enquanto o Acaan procura assegurar que os países cumpram suas legislações ambientais internas, o Capítulo 11 do Nafta contribui para o congelamento das legislações sobre padrões ambientais, por aumentar os custos da adoção dessas medidas. Dessa maneira, qualquer aperfeiçoamento da legislação ambiental buscando maiores padrões de proteção ao meio ambiente pode ser contestado por um investidor estrangeiro, que saindo vitorioso da disputa, pode exigir uma compensação milionária para compensar suas perdas. O mecanismo não chega a impedir que uma norma seja implementada, mas para manter seu novo regulamento o governo deverá pagar ao investidor.

O processo de solução de controvérsias é iniciado por um investidor e não por um governo, fato que motiva uma larga utilização deste recurso. Como o processo não é conduzido por governos, não há constrangimento diplomático (Mann, 2000). Os governos não participam da realização dos painéis - os contenciosos do Capítulo 11 são conduzidos por meio da arbitragem comercial, mecanismo de caráter essencialmente privado, como visto anteriormente. A soma de todos esses fatores possibilita a considerar o Capítulo 11 do Nafta como uma concreta ameaça à proteção ambiental.

Outras implicações oriundas do capítulo sobre investimentos estão no fato do Nafta basear-se nos princípios de tratamento nacional e não-discriminação. Pelo primeiro princípio qualquer benefício concedido a um investidor nacional deve ser concedido a um investidor estrangeiro. Este fato abre o precedente para que investidores nacionais pleiteiem reciprocidade de tratamento, para terem os mesmos direitos a compensação que os investidores estrangeiros. Desta feita, o

governo poderá se ver obrigado a pagar compensações também para investidores nacionais. Isso enseja a possibilidade de o investidor estrangeiro ter mais direitos que o investidor nacional. O princípio da não-discriminação assegura aos investidor estrangeiro iguais condições de competitividade com o investidor nacional. Um governo fica impedido de privilegiar o capital nacional em detrimento do estrangeiro.

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 projeto é a de que o Acaan 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.

Duas grandes contradições presentes no projeto de integração norte-americano colaboram na fundamentação dessa hipótese. A primeira contradição estaria no desenho institucional do próprio Acaan, que não define ou harmoniza padrões ambientais específicos a serem adotados pelos Estados-Membros, mas procura obrigar os governos a fazer cumprir suas legislações e regulamentos ambientais, sob pena de pagar multas pecuniárias à CCA ou sofrer retaliação comercial.

A contradição do Acaan é atribuir à Parte reclamante o direito de impor sanções a outros setores, que não os poluentes: pelo Acordo é possível optar por penalizar qualquer outro setor e não o violador, que estaria se beneficiando de uma condição mais favorável de competitividade em função do não-cumprimento de sua legislação ambiental. Ao eleger outro setor, que não o violador, para ser penalizado com suspensão do benefício tarifário e a conseqüente perda de competitividade, o setor correspondente da Parte reclamante passa a ser beneficiado com a proteção da barreira tarifária aplicada às importações das mercadorias oriundas da Parte reclamada. Esse mecanismo de sanção revela um instrumento de protecionista que perfura a suspensão tarifária negociada no Nafta e penaliza setores conforme o interesse da Parte reclamante. Há uma margem de manobra para as forças produtivas, algo como uma salvaguarda aos efeitos da liberalização comercial.

Isso equivaleria a dizer que o livre comércio e o acesso a mercados de forma preferencial só vale para quem cumpre sua legislação ambiental. Porém, aprimorar uma determinada regulação ambiental também envolve o risco de ser penalizado. O governo que queira modernizar sua legislação ou impor padrões mais rígidos de proteção corre sério risco de ter que pagar uma compensação milionária para um investidor estrangeiro que tenha seus investimentos afetados por tal medida. O capítulo sobre investimentos do Nafta é a segunda contradição a fundamentar a hipótese aqui prevista.

A segunda grande contradição da integração econômica norte-americana está nos efeitos não previstos do Capítulo de Investimentos. Vêm-se observando que o mecanismo de solução de controvérsias com base na arbitragem comercial acionado por empresas privadas tem sido utilizado de forma indiscriminada, prejudicando a capacidade regulatória e legislativa dos governos, estendendo-se às medidas ambientais. O Nafta que contempla um Acordo Ambiental especificamente concebido para garantir que os governos cumpram seus requisitos ambiental é o mesmo que prevê que investidores possam acionar governos, exigindo o pagamento de compensações em contrapartida a um incremento de proteção ambiental, sempre que se sentirem afetados pela medida.

A preocupação com o protecionismo norte-americano mostrou-se como uma das grandes motivações da integração econômica com os EUA para México e Canadá. Como visto, um dos fatores que motivaram estes governos em direção à negociação de um acordo comercial com os EUA foi o temor da postura unilateral e protecionista deste último. A partir dessa motivação é possível afirmar que a preocupação com o protecionismo norte-americano tenha contribuído sensivelmente para a consolidação da integração econômica da América do Norte.

A inserção de cláusulas ambientais em Acordos Comerciais é vista com muitas ressalvas por Países em Desenvolvimento (PEDs). No caso do Nafta, México e Canadá posicionavam-se contrariamente à inserção de temas ambientais no Acordo.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, a preocupação central com o tratamento deste tema envolve o uso da preservação ambiental como *rationale* para justificar medidas protecionistas por parte dos países desenvolvidos – mesmo tipo de preocupação que orienta o posicionamento dos PEDs em normas trabalhistas.

(Motta Veiga, 2002, p. 77)

A suspeita dos PEDs não é infundada. Com as rodadas multilaterais de liberalização comercial, as barreiras tarifárias são pressionadas, ameaçando a capacidade dos governos de oferecer proteção à indústrias nacionais. Essa pressão exercida sobre as barreiras tarifárias leva ao surgimento de formas alternativas de proteção.

(...) À medida que os níveis tarifários permitidos tornavam-se rigorosos e os Estados percebiam as barreiras tarifárias já não mais como instrumento viável de promoção de políticas econômicas e comerciais, passaram eles a sentir a necessidade de buscar outras formas de continuar atendendo às pressões protecionistas internas, incentivando as indústrias nacionais. Todavia, diante da existência de regras para o comércio internacional, tal comportamento deveria dar-se de forma dissimulada: a estratégia de um membro parecia ser a de estimular a abertura de mercado dos outros membros e, ao mesmo tempo, seguir fazendo o que condenava – a proteção – aproveitando-se da liberalização promovida pelos outros.

Por conseguinte, passa a fazer sentido o que, à primeira vista, pareceria paradoxal: efetivamente, ganham força novas formas de protecionismo, num momento aparentemente caracterizado pela liberalização dos fluxos de comércio. A contradição é explicada pelo fato de os Estados adotarem discurso liberal e prática protecionista. Em outras palavras, pretendem alguns Estados usufruir dos benefícios do livre comércio, sem terem de arcar com os riscos de expor suas economias à concorrência externa. Esta incoerência é o que marca o surgimento de formas dissimuladas de protecionismo, associadas, sobretudo, ao emprego de barreiras não-tarifárias.

(Prazeres, 2003, p.16)

Para Prazeres (*Op.cit.*) a razão da preferência pelas barreiras não-tarifárias, em detrimento das tradicionais barreiras tarifárias, encontra-se no fato de que as barreiras não-tarifárias são mais facilmente dissimuladas, sendo por vezes imperceptíveis, uma vez que tendem a se albergar sob o manto da defesa de “objetivos legítimos”. De fato, do ponto de vista dos PEDs, a inserção de dispositivos ambientais em foros comerciais insere-se nesse contexto protecionista, haja vista a grande polarização Norte x Sul gerada na OMC em torno do tema.

Na OMC, as questões relativas ao meio ambiente entraram efetivamente para a agenda multilateral de comércio ao final da Rodada do Uruguai com o estabelecimento do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, pelo Conselho Geral da OMC, em 1995 (paralelamente ao Nafta). Até então o assunto era tratado apenas no escopo do Artigo XX do Gatt, através das exceções que visam a proteção da saúde humana, animal ou vegetal ou dos recursos não renováveis.

Apesar do preâmbulo do Acordo de Marraqueche fazer menção direta ao termo ‘desenvolvimento sustentável’ a questão ambiental não chega a ser objeto de um Acordo específico.

Apesar das várias atividades que vêm sendo realizadas pelo Comitê, ainda não se chegou a um consenso acerca da forma como as questões relativas ao meio ambiente devam ser incorporadas à OMC. O panorama é de impasse: países desenvolvidos defendem que o tema seja integrado à OMC, enquanto vários países em desenvolvimento manifestam oposição. Os PEDs consideram prematura a negociação de um acordo sobre comércio e meio ambiente, argumentando que temas ambientais devem ser tratados em organizações específicas e não na OMC e que as regras atualmente existentes são suficientes para lidar com a dimensão ambiental do comércio.

A divergência de interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na OMC vem ensejando uma forte polarização Norte x Sul. A estrutura institucional da OMC com processo de tomada de decisão com base no consenso, permite aos PEDs oferecer alguma resistência ao ímpeto negociador dos países desenvolvidos. As barganhas nas negociações regionais tornam-se mais difíceis para os PEDs, se comparadas às barganhas no sistema multilateral, onde as decisões somente são tomadas quando nenhum membro apresentar discordância. Assim, para alcançar o consenso em matérias que lhes interessam os países desenvolvidos precisam lançar mão de ofertas que se façam interessantes para os PEDs.

Mesmo com a falta de transparência que vigora nas negociações da OMC, a instituição oferece aos países em desenvolvimento uma melhor margem de manobra e intervenção nas negociações, em relação às negociações bilaterais ou regionais. Para os PEDs, a priorização dos canais regionais de liberalização comercial em detrimento dos multilaterais tende a ser prejudicial aos seus interesses em função da diferença das condições de barganha. Nas negociações da OMC os PEDs vêm mantendo-se firmes em suas posições negociadoras, formando coalizões para buscar seus interesses, como o G-20, criado para negociar questões agrícolas. O tema ambiental, apesar de presente na Declaração Ministerial de Doha, vem apresentando poucos avanços. O tema dos investimentos também vem encontrando dificuldades de negociação, como ficou patente na Reunião Ministerial de Cancún, em 2003, quando governos africanos

recusaram-se a aceitar a negociação de qualquer dos Temas de Cingapura (investimentos, facilitação do comércio, concorrência e compras governamentais), caso seus interesses agrícolas não fossem contemplados nas negociações.

O fracasso na tentativa de se negociar um Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) envolvendo governos da OCDE, evidenciou o tamanho da controvérsia que gira em torno do tema. Ramón Torrent (2003) avalia que os países da OCDE foram incapazes de aceitar, para si mesmos, as mesmas disposições que haviam incluído em seus acordos com PEDs. Uma das razões apontadas pelo autor para explicar o fato foi a experiência do Nafta com a negociação de investimentos, cujos efeitos não previstos inicialmente (*unintended consequences*), dificilmente seriam aceitáveis em novo acordo. O Canadá sofrera na própria pele (no plano federal e no plano provincial) as reclamações de empresas privadas que invocavam aquelas disposições. O custo econômico e político de tais reclamações se mostrou deveras elevado.

Para este autor, esse modelo de negociação de investimentos está definitivamente comprometido, uma vez que a Declaração de Doha - que mantém vivas as negociações multilaterais sobre investimentos - não inclui um mecanismo de solução de controvérsias entre empresas privadas e Estados em sua agenda de negociações. Frente a isto questiona: “Se a plurilateralização dos acordos bilaterais de investimento está morta e enterrada, por que razão os Estados Unidos continuam insistindo nessa questão dentro do contexto da Alca?”

A resposta a essa indagação, eu obtive – *off the record*, obviamente – num seminário realizado em Washington, da boca de um especialista norte-americano muito influente: “*it is a bone to be thrown to the dogs*” (um osso para se jogar aos cachorros). A expressão é tão brilhante e reveladora que quase não merece comentários. Trata-se de manter vivo, artificialmente, um elemento da negociação, de modo a concentrar nele a oposição às demandas dos Estados Unidos, a fim de que, no momento-chave das negociações, os Estados Unidos possam “ceder” neste ponto, “em troca” de que sejam aceitas as suas teses sobre os pontos verdadeiramente centrais das negociações. (grifos originais)

(Torrent, 2003, p. 03)

Para Von Moltke (1999) o Nafta é mais que um simples acordo regional. Suas inovações, como os dispositivos sobre meio ambiente e investimentos, sugere o autor, mostram-se como futuras marcas para o desenvolvimento do

regime multilateral de comércio. Mann & Von Moltke (2004) prevêm que as futuras negociações internacionais sobre comércio e meio ambiente venham sempre acompanhadas de dispositivos sobre investimentos estrangeiros:

(...) o investimento internacional diz respeito à aquisição de direitos complexos em países estrangeiros que vão desde os de detenção de propriedade até os de emprego e demissão, uso dos recursos naturais e descarte de resíduos no meio ambiente. Essa combinação de dimensões econômicas e legais associada a uma profunda dimensão institucional faz do investimento internacional um dos temas interdisciplinares definitivos e não dissemelhante ao do meio ambiente: sua análise é difícil e sua gestão bem-sucedida mais difícil ainda, mas ele é essencial para o funcionamento da sociedade.

(Mann & Von Moltke, *op.cit.*)

Para Esty (1999) as negociações do Nafta aproximaram definitivamente as agendas de comércio e meio ambiente. Von Moltke (1999) concorda ao sugerir um vínculo entre negociações comerciais futuras e provisões ambientais sempre que os EUA estiverem envolvidos. O autor sugere que os negociadores devem buscar acordos que incluam provisões ambientais suficientes para satisfazer um segmento significativo da opinião ambientalista, garantindo a internalização do acordo.

*The politics of trade and further development of international economic regimes have become quite straightforward: Negotiators must fashion agreements, which include sufficient environmental provisions to satisfy a significant segment of environmental opinion. The result would be to split the environmental community and render ineffective the opposition of those segments, which are unalterably opposed to any further economic liberalization. This is the strategy that succeeded in the NAFTA and Uruguay Round cases, and the strategy that was not followed in the case of fast-track authority and the MAI. It is necessary to emphasize that this is not a simple strategy. The experience of fast track and the MAI—where attempts to influence the negotiations through conventional means were blocked—has rendered the environmental community skeptical. Moreover, environmental organizations are acutely aware of the importance of maintaining solidarity. It is a strategy that can succeed because to most environmental organizations trade policy is a matter of means rather than of ends. If it can be demonstrated that trade liberalization will not contribute to greater environmental degradation, will contribute to more effective environmental management, and will contribute to sustainable development, most environmental organizations are likely to support it wholeheartedly— as they have before.*

Von Moltke, 1999, p.25

À luz de todo o exposto reafirma-se que as provisões ambientais em acordos comerciais são fruto da atuação de grupos ambientalistas dos EUA. Como consequência, as futuras negociações comerciais em que os EUA vierem a se envolver contemplarão dispositivos ambientais sob o risco de não serem aceitas pela opinião pública norte-americana. É a sociedade civil estadunidense quem detém a condição hegemônica desfrutada pelo Estado no cenário internacional e projeta tanto a sua hegemonia, quanto a sua contra-hegemonia para além das fronteiras nacionais. O resultado que se apresenta do tratamento ambiental do Nafta é essencialmente contraditório, uma vez que as demandas ambientais são ajustadas ao modelo econômico de promoção ao livre comércio. Em todas as instâncias, a lógica do mercado predomina. O interesse privado prevalece sobre o interesse público.