

O “NOVO” DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS E FUNDAMENTOS CONTEMPORÂNEOS

*THE “NEW” INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW:
CONTEMPORARY CONCEPTS AND FOUNDATIONS*

Marcus Maurer de Salles^(*)

Universidade Federal de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.

Resumo: A partir da década de 1990, o direito internacional do desenvolvimento passou a associar-se a novos vetores da governança global: a sua inter-relação com os direitos humanos, a sua associação com a preservação ambiental, bem como a institucionalização dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Em razão disso, o presente artigo sustenta que o direito internacional do desenvolvimento vem passando por um processo de transformação dos seus valores, tornou-se menos ideologizado, menos adstrito ao antagonismo Norte e Sul, e mais condizente com a noção de interdependência global, que orienta a solução dos desafios das relações internacionais contemporâneas.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento do Milênio; UNCTAD; *Policy Space*.

Abstract: Since the 1990's, international development law began to associate with new relevant foundations of the contemporary global governance: its interaction with human rights, its association with environmental protection, as well as the institutionalization of the Millennium Development Goals. Based on these new concepts, this article sustains that international development law has been going through a fundamental transformation of its values, becoming less ideological, less antagonistic between North and South, rich and poor, and more coherent with the notion of global interdependence, which orientates the solution of contemporary challenges of international relations.

Key words: Millennium Development Goals; UNCTAD; *Policy Space*.

(*) Doutor, Professor Adjunto de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); pesquisador do UNCTAD Virtual Institute. Avaliador do INEP em processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de Cursos. *E-mail:* <marcussalles@hotmail.com.>. Recebido em 31.10.2013, aceito em 05.12.2013.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trata do processo de retomada da construção do desenvolvimento enquanto princípio de direito internacional, ao longo da década de 1990 e da primeira década do século XXI, a fim de demonstrar as transformações e renovações pelas quais passou o direito internacional do desenvolvimento (DID), desde que foi erroneamente decretada a sua extinção, ao final dos anos 80.

Para avaliar o desenvolvimento enquanto fundamento jurídico das relações internacionais contemporâneas, este estudo parte da premissa de que, em decorrência deste ressurgimento, é possível afirmar que o DID permanece ativo e vigente ao longo da primeira década do século XXI.

Em um primeiro momento, o artigo analisa o processo de surgimento do fundamento jurídico do desenvolvimento nas relações internacionais durante a segunda metade do século XX, com a emergência de um corpo normativo voltado a regular as relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ao qual se convencionou denominar direito internacional do desenvolvimento (DID).

Em seguida, examina a emergência dos conceitos de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável ao longo dos anos 90. Para tanto, será analisada brevemente a quarta década da ONU para o desenvolvimento com o objetivo de, em seguida, analisar-se a consolidação do desenvolvimento no rol dos direitos humanos, bem como a sua aproximação com os debates em torno da preservação ambiental.

Em um terceiro momento, foca o processo de ampliação e aprofundamento da regulação em torno do desenvolvimento no início do século XXI, por meio da Declaração e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Esta abordagem integral do desenvolvimento — concebendo crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social — tem sido o principal parâmetro de atuação da comunidade internacional ao longo da última década.

Em seguida, detalha a relevância que a UNCTAD voltou a ter na primeira década do século XXI. Deste modo, será necessário avaliar o contexto, os objetivos e os resultados tanto das Conferências da UNCTAD de 2000, em Bangkok, e de 2004, em São Paulo. Dentre os resultados, será dada especial atenção ao chamado Consenso de São Paulo, à tardia retomada do SGPC e a emergência do conceito de *policy space* que, como será analisado nesta parte, embora seja um conceito recente nos fóruns internacionais, constitui, em verdade, reivindicação tradicional do DID.

Por fim, serão apresentados os impactos que o renascimento da UNCTAD ao longo desta década provoca nas negociações da OMC, em especial por meio da criação do conceito de *policy space*, enquanto ideia fundamental para a promoção do desenvolvimento.

2. O SURGIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO AO LONGO DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

A história do direito internacional do desenvolvimento é a história da luta pela independência — política, econômica e cultural — das nações que viveram durante

séculos na periferia mundial. Com efeito, os fundamentos jurídicos originários do processo de colonização levado adiante entre os séculos XV e XVIII permaneciam vigentes na segunda metade do século XX.

Tais fundamentos jurídicos surtiam duplo efeito. Se, por um lado, conferiam igualdade jurídica e legitimidade política aos novos Estados, por outro, ignoravam a desigualdade econômica e o subdesenvolvimento das ex-colônias, que estavam se tornando independentes desde o século XIX. A composição da comunidade internacional se alterava, enquanto o direito internacional permanecia estático (BEDJAOU, 1979).

Até o fim da 2ª Guerra, o direito internacional permanece eurocêntrico. A partir da descolonização do Sul, altera-se substancialmente a geopolítica das Relações Internacionais. O processo de descolonização provoca uma mudança da agenda internacional, com a passagem do foco securitário da Guerra Fria para a pauta desenvolvimentista (FLORY, 1977).

Com o processo de descolonização do pós-guerra, a comunidade internacional, passa por uma transformação radical, tanto do ponto de vista quantitativo, pelo aumento vertiginoso do número de novos Membros, quanto qualitativo, pelo surgimento de alianças diplomáticas das antigas colônias, novos Estados independentes.

Em razão do processo maciço de libertação e independência das antigas colônias e o conseqüente surgimento e articulação do Terceiro Mundo, a mera igualdade formal já não mais bastaria para a manutenção da ordem internacional. O Terceiro Mundo alegava que era necessário o *reconhecimento jurídico da desigualdade econômica entre os Estados* e, a partir daí, construir um novo sistema jurídico-político internacional, no âmbito das organizações internacionais, que pudesse ser condizente com a nova configuração mundial (VIRALLY, 1965).

Esta transformação na geopolítica internacional levou à articulação do Terceiro Mundo e à institucionalização do Movimento dos Não Alinhados (MNA) e do Grupo dos 77 (G77). No âmbito de tais articulações, foi gerido o Direito Internacional do Desenvolvimento (DID), com um objetivo revolucionário: tentar transformar as premissas — jurídicas e políticas — vigentes para passar a consolidar a questão do desenvolvimento enquanto fundamento jurídico efetivo das relações internacionais (PRASHAD, 2007).

Foi no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seus órgãos que a mudança na composição estrutural da comunidade internacional se fez sentir de maneira mais emblemática, e fez com que a ONU servisse de plataforma para alavancar reformas em outras organizações internacionais e tratados internacionais, especialmente o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Ademais, tão importante quanto a reforma era a formulação de planos de ação no âmbito das organizações internacionais, para que o abismo de desigualdade fosse efetivamente encurtado e aproximado. A partir das “*décadas da ONU para o desenvolvimento*”, a comunidade internacional passou a forjar um conjunto de regras que se convencionou chamar de direito internacional do desenvolvimento (VELASCO, 2008).

O processo de incorporação do direito internacional do desenvolvimento no âmbito do sistema multilateral de comércio levou a um conjunto de prerrogativas jurídicas à disposição dos países em desenvolvimento vigentes no período GATT. Assim, o movimento terceiro-mundista logrou criar no âmbito do GATT as seguintes prerrogativas: i) o direito à industrialização, de 1955 (artigo XVIII, GATT); ii) o direito à não reciprocidade, de 1964 (Parte IV, GATT); e iii) o direito ao tratamento especial e diferenciado, de 1979 (Cláusula de Habilitação) (HUDEC, 1987).

Na medida em que o direito internacional do desenvolvimento foi paulatinamente sendo incorporado às regras do sistema multilateral de comércio ao longo do século XX, os marcos regulatórios dos países em desenvolvimento foram se reformulando e renovando a fim de usufruir dos novos direitos e das novas flexibilidades nas obrigações que emergiam no âmbito do direito internacional do comércio.

A partir da incorporação das premissas desenvolvimentistas pelo GATT, os países em desenvolvimento, dentre eles os sul-americanos, fizeram uso intenso de tais prerrogativas jurídicas. Neste sentido, destacam-se o Modelo ISI, os processos de integração regional, os acordos comerciais não recíprocos com os países desenvolvidos, e a criação de uma rede de preferências comerciais que beneficiam apenas os países em desenvolvimento, posteriormente chamada de comércio Sul-Sul.

Muito embora o conjunto jurídico do DID alcançado ao final dos anos de 1980 seja alvo de numerosas críticas e defeitos por parte dos países membros da comunidade internacional, são inegáveis os seus méritos, pois foi, no âmbito deste movimento de reforma da arquitetura política e jurídica das relações internacionais, que os países em desenvolvimento lograriam o reconhecimento de dita desigualdade econômica no âmbito do sistema multilateral de comércio. O Terceiro Mundo finalmente alcançaria sua missão: transformar os fundamentos da ONU e do direito internacional clássico.

3. A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUSTENTÁVEL DOS ANOS 90

No início dos anos 1990, a brecha entre os países ricos e pobres continuou a agravar-se. As condições de vida e perspectivas de crescimento dos países pobres se deterioraram depois da queda dos regimes comunistas. Diante deste cenário, a AG adotou a Resolução n. 18/1990, que continha a *Declaração sobre Cooperação Econômica Internacional*⁽¹⁾, e, em 20 de dezembro de 1990, a Resolução n. 45/1990, que lança a *Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a 4ª Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento*.⁽²⁾

Como novidade em relação aos objetivos, cabe destacar que pela primeira vez a ONU deixa de quantificar o crescimento que a estratégia se propõe a alcançar, bem como também, pela primeira vez, vinculava o desenvolvimento com as necessidades sociais e ambientais, referindo-se expressamente à noção de desenvolvimento racional e sustentável.

(1) Resolução n. 18/3, de 1990, do 18º período extraordinário de sessões da AG.

(2) Resolução n. 45 (CXCIX) da AG, de 21 de dezembro de 1990.

A partir de agora, o desenvolvimento tem que prestar atenção às políticas necessárias para aliviar a pobreza, melhorar os recursos humanos e proteger o meio ambiente. A erradicação da fome, a educação e a proteção do meio ambiente se converteriam nos aspectos prioritários do desenvolvimento⁽³⁾.

As medidas para concretizar a estratégia alcançam, como nas décadas anteriores, todas as esferas da economia (comércio internacional, produtos básicos, ciência e tecnologia, industrialização), dedicando especial atenção ao financiamento externo do desenvolvimento e ao problema da dívida externa dos países em desenvolvimento.

Em relação à renovação do desenvolvimento enquanto princípio das relações internacionais, o fenômeno mais relevante da década de 1990, para a consagração da temática do desenvolvimento na ordem internacional, foi a sua inclusão no discurso dos direitos humanos.

Tal perspectiva começou a emergir ainda nos anos de 1980, com a adoção pela AG, em dezembro de 1986, da Resolução n. 41/128, que continha a “*Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento*”. No entanto, é ao longo da década de 90 que se consolida juridicamente a passagem da questão do desenvolvimento, como tema das relações econômicas internacionais, para o campo dos direitos humanos. Enquanto a questão do desenvolvimento perdeu força nos anos 80, com o esvaecimento das discussões interestatais em torno das relações Norte-Sul, o trabalho em torno de sua concretização se desenvolve no foro dos direitos humanos.

Com fulcro na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, ao longo dos anos 90, foi realizada uma série de conferências da ONU cujo objetivo de desenvolvimento encontrava-se centrado no ser humano, dentre as quais se destacam:

- Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro) — 1992;
- Conferência Mundial para os Direitos Humanos (Viena) — 1993;
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo) — 1994;
- Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague) — 1995;
- Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim) — 1995;
- Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Istambul) — 1996;
- Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma) — 1996.

Neste contexto, Maurice Flory (1997, p. 490) afirma que:

As profundas mudanças no equilíbrio internacional a partir de 1989 colocam em questão as medidas adotadas ou recomendadas durante 40 anos acerca do desenvolvimento. O Direito

(3) Junto a isso, se insiste na atenção especial para abordar os problemas dos países menos avançados, insistência essa que parte de constatação de um dado preocupante: o número de países classificados na categoria de países menos avançados, em vez de diminuir, aumentou de 24 em 1972, para 41 em 1990. in VELASCO *op. cit.*, p. 327-328.

Internacional do Desenvolvimento não mais corresponde na atualidade às opções liberais da ONU, FMI, BM e OMC. Uma nova orientação parece haver sido apontada em favor do fomento da proteção dos direitos humanos de caráter social. Desse modo, o Direito Internacional do Desenvolvimento daria lugar ao *Direito Internacional do Desenvolvimento Social*. (grifo nosso)⁽⁴⁾.

De acordo com Silvia Menicucci, a constatação de que o desenvolvimento econômico deve caminhar de mãos dadas com o desenvolvimento social contribuiu para uma relativização da polarização Norte-Sul em face da natureza global dos problemas, e significou uma síntese entre duas tendências contraditórias: exigência liberal e reivindicações sociais⁽⁵⁾.

Como se percebe, ao longo dos anos 1990, o desenvolvimento se convergiu em um processo econômico, social, cultural e político, que pressupõe a existência e cumprimento do resto dos direitos contidos no *corpus* internacional dos direitos humanos.

Houve uma significativa mudança de enfoque e de prioridades, se comparado ao período de ascensão do DID, entre os anos 60 e 80: enquanto as ideias e os princípios que inspiraram a NOEI foram paulatinamente desaparecendo de cena. Em substituição, emerge a primazia dos direitos humanos, dentre os quais, o respeito ao direito de desfrutar de um regime político democrático, que passa a tornar-se elemento-chave para o desenvolvimento.

Sob este escopo, a atenção da comunidade internacional se amplia para além da estrutura da ordem econômica internacional, e passa a compreender também as ordens internas dos Estados como obstáculos ao desenvolvimento. Assim, deixa-se de perceber o desenvolvimento como um processo de natureza essencialmente econômica, dirigido principalmente pelas elites econômicas e políticas, para passar a ser contemplado em suas dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais. Neste processo, a participação de todo o corpo social se converte em fator essencial. O desenvolvimento passou a ser visto como uma estratégia baseada em direitos humanos (*rights based approach*).

O direito do desenvolvimento como direito humano se insere na chamada terceira geração de direitos, caracterizada pela titularidade coletiva, como o direito à paz e a um meio ambiente sadio. Ao ser colocado na temática dos direitos humanos, o desenvolvimento sai do campo exclusivo das relações econômicas para adentrar os âmbitos sociais, culturais e políticos (CARDIA, 2005).

Claudia Perrone Moises, ao fazer um balanço sobre a incorporação do tema do desenvolvimento no rol dos direitos humanos, conclui que:

O desenvolvimento ganha força no contexto jurídico dos direitos humanos enquanto os direitos humanos ampliam sua presença no contexto global. A questão do desenvolvimento parece beneficiar-se com essa mudança, pois sofre um *adensamento de juridicidade*. A inser-

(4) FLORY, Maurice. *Mondialisation et Droit International Du Developpement*. Revue Generale de Droit International Public. 101, v. 3, p. 625, in: OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 490.

(5) OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 491.

ção do tema no contexto internacional está definitivamente consagrada. Outra vantagem é o fato de não necessitar de sistematização nova, como foi o caso das tentativas de elaboração do direito internacional do desenvolvimento como novo ramo do direito internacional público. Mas, ao ser incorporada aos direitos humanos, a questão do desenvolvimento encontra uma estrutura teórica e instrumental nova, o que requer sua adaptação. (AMARAL JUNIOR *et al.*, 1999, p. 186.)

Nesse sentido, a humanização do princípio do desenvolvimento, transferindo sua abordagem do campo econômico interestatal para o campo dos direitos humanos, ao invés de lhe retirar força, pelo contrário, confere-lhe legitimidade política, arcabouço jusfilosófico e aceitação de tendência universal, dos quais o DID era desprovido. Neste processo, a ampliação da noção do desenvolvimento, para além dos direitos humanos, adentrando igualmente a seara da preservação ambiental, confere uma roupagem nova para o já renovado DID dos anos 90.

Além da aproximação com os direitos humanos, há duas conferências paradigmáticas que vão aproximar o direito internacional do desenvolvimento com o tema do meio ambiente: Estocolmo, em 1972, e Rio de Janeiro, em 1992.

A *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* foi realizada de 5 a 16 de junho de 1972, e teve como resultados:

- a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo);
- o Plano de Ação para o Meio Ambiente;
- a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Um fato relevante nessa caminhada entre a Conferência de Estocolmo e a do Rio de Janeiro foi a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983, no âmbito da qual se elaborou um relatório que veio a ser apresentado em 1987, denominado de *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido por *Relatório Brundtland*.

A relevância do Relatório Brundtland se dá por dois aspectos. Utilizou-se pela primeira vez a expressão “*desenvolvimento sustentável*”, no sentido de que o desenvolvimento deve atender às necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações. Também, foi o documento propulsor da realização de uma nova conferência mundial para tratar dos temas do meio ambiente e do desenvolvimento⁽⁶⁾.

Com base nos temas e nas conclusões do Relatório Brundtland, convocou-se a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Os principais resultados da *Conferência do Rio*, que ficou conhecida como ECO-92, foram a assinatura de duas concepções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas

(6) De acordo com OLIVEIRA (2007), durante os 20 anos transcorridos entre a Conferência de Estocolmo e a do Rio de Janeiro, houve um aumento na consciência das ameaças ao meio ambiente causadas pelas atividades humanas em âmbito global. Além disso, também ocorreu uma ampliação nas negociações e produção de instrumentos jurídicos internacionais sobre diversos temas ainda não regulados, tais como a contaminação do ar, a camada de ozônio, o direito do mar, a energia atômica e o transporte de cargas perigosas.

sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Ademais, outros três documentos de natureza declaratória, igualmente relevantes, decorreram da Conferência de 1992: a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Agenda 21⁽⁷⁾.

A Declaração do Rio expandiu o conteúdo tradicional do DID, ao promover um tipo de atividade econômica que fosse ambiental e socialmente sustentável. Segundo o seu Princípio 3, o direito ao desenvolvimento deve exercer-se de maneira que responda equitativamente, tanto às necessidades de desenvolvimento quanto às de preservação ambiental, das gerações presentes e futuras. Como consequência, o Princípio 4 estabeleceu que a proteção ao meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerado de forma isolada.

A partir da Declaração do Rio, o DID passou a sustentar-se sobre três pilares: o desenvolvimento econômico, os direitos humanos e a preservação ambiental. Os esforços seguintes se dariam no sentido de buscar a integração destes três pilares. Deste modo, surgiu o Programa 21, como um programa detalhado de ação, por meio do qual se efetivaria a Declaração do Rio. O Programa 21 estabelece os âmbitos e as pautas de ação para a realização de um processo de desenvolvimento sustentável na prática⁽⁸⁾.

De acordo com Silvia Menicucci de Oliveira:

A Conferência do Rio não foi apenas o corolário de um processo de negociações internacionais e conquistas acerca das questões ambientais e outras relativas ao desenvolvimento, com repercussão no âmbito doméstico nacional. Seus resultados jurídicos e institucionais significaram a reafirmação e o fortalecimento de princípios internacionais voltados a reger as relações internacionais e a guiar a criação de instrumentos internacionais paralelamente a reconsideração do caráter interdependente dos direitos humanos no seio da comunidade internacional, propiciada pelo término das divergências existentes no período da Guerra Fria. (OLIVEIRA, 2005, p. 566.)

Durante a década de 1990, a noção de desenvolvimento sustentável e o Programa 21 se configurou como o eixo central da ONU na esfera econômica e social, bem como na cooperação internacional para o desenvolvimento, estratégia que passa a integrar os direitos humanos e os grandes problemas de desenvolvimento humano e social. É essa lógica integradora da ONU em torno do desenvolvimento que vai pautar a sua estratégia de ação no início do século XXI.

4. A CONCEPÇÃO INTEGRALIZADORA DO DESENVOLVIMENTO DA VIRADA DO MILÊNIO

A estratégia da ONU para o desenvolvimento, a ser implantada na primeira década do século XXI, começou a ser desenhada ao final dos anos 90. Em junho de 1997, a AG

(7) Dois outros documentos emergiram como desdobramentos das Convenções: o Protocolo de Quioto, decorrente da Convenção sobre Mudanças Climáticas, e o Protocolo de Cartagena, decorrente da Convenção sobre Diversidade Biológica.

(8) No que se refere à avaliação dos progressos referentes aos compromissos da Declaração do Rio e da Agenda 21, já foram realizadas 4 conferências, uma a cada 5 anos: a Conferência da Terra +5 (1997), a Conferência Rio +10 (2002), a Conferência de Copenhague, a COP 15 (2007) e a recente Conferência Rio +20 (2012).

adotou a Resolução n. 51/240, que propunha uma “*Agenda para o Desenvolvimento*”, o primeiro documento da ONU a assumir uma aproximação integradora da questão do desenvolvimento, levando em consideração aspectos como a paz, o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental, a justiça social e a democracia.

Nesse sentido, a Resolução n. 55/2, de 13 de setembro de 2000, lançou a *Declaração do Milênio*, uma tentativa de combinar todos os esforços para fazer frente à pobreza e ao desenvolvimento econômico e social, de maneira holística e integradora. Por meio desta declaração, foram lançados os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e suas correspondentes metas a serem alcançadas até 2015.

O § 5º da Declaração do Milênio estabelece, como sendo um dos valores e princípios contemporâneos da comunidade internacional, o seguinte:

5. Se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, atualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual. Reconhecemos que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema fundamental. Assim, consideramos que, só através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro comum, baseado na nossa condição humana comum, em toda a sua diversidade, pode a globalização ser completamente equitativa e favorecer a inclusão. Estes esforços devem incluir a adoção de políticas e medidas, a nível mundial, que correspondam às necessidades dos países em desenvolvimento e das economias em transição e que sejam formuladas e aplicadas com a sua participação efetiva.

Este trecho da Declaração assume relevância fundamental para o presente estudo, pois ao longo da década de 90, os documentos da ONU não manifestavam expressamente a desigualdade de oportunidades e de custos dentre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tal qual expresso no § 5º. O estabelecimento de um compromisso com a ideia de favorecer a inclusão dos países em desenvolvimento parece resgatar a construção do DID, que havia sido abandonada ao longo dos anos 90.

Para cumprir com tais princípios, foram detalhados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), e suas correspondentes metas. Os ODM são oito objetivos de desenvolvimento internacional que os 192 Membros das Nações Unidas e uma série de organizações internacionais acordaram alcançar para o ano de 2015 com a finalidade de acabar com a pobreza. Para a realização dos objetivos e valores da Declaração, foram estabelecidos objetivos e metas, a serem cumpridas até 2015.

Os trabalhos da ONU sobre o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos se centram em dois grandes âmbitos: a participação dos países subdesenvolvidos no comércio internacional como meio para promoção do desenvolvimento, e a necessidade de adotar um enfoque integral e inter-relacionado dos diversos problemas que confluem no financiamento ao desenvolvimento.

Sobre a integração dos ODM com a questão do financiamento global para o desenvolvimento, faz-se necessário analisar a Conferência de Monterrey de 2002.

Em 2002, foi realizada a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, na cidade de Monterrey, México. A resolução resultante dessa conferência foi denominada de *Consenso de Monterrey*⁽⁹⁾.

Há três aspectos que podem ser considerados como os princípios que orientam tal consenso:

- a) a prioridade que se outorga à mobilização dos recursos internos como base do desenvolvimento e fonte de seu financiamento;
- b) a necessidade de diversificar as fontes de financiamento do desenvolvimento;
- c) a coordenação e cooperação entre as organizações internacionais competentes em questões financeiras, comerciais e de desenvolvimento.

A novidade do processo foi o enfoque integral do financiamento do desenvolvimento e sua proposição no seio da ONU. O objetivo era tratar o financiamento do desenvolvimento de uma forma ampla e integral capaz de contemplar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômico, social, sustentável, e vinculado à paz e segurança internacional, ao sistema democrático e ao respeito dos direitos humanos), e de formular propostas de financiamento suscetíveis de adequar-se à diversidade de aspectos, situações e problemas que implicam o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos (VELASCO, 2008, p. 351).

Sobre a integração dos ODM com a questão do comércio internacional, há ODM específicos que atinem aos objetivos da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A OMC, enquanto organização internacional voltada à regulação das relações econômicas e comerciais internacionais, assume importância crucial quando das negociações da Declaração do Milênio e da criação de um entorno global mais favorável para os países em desenvolvimento. Os principais ODM que diz respeito à OMC são, de maneira direta, o 8º, e de maneira mais ampla, os 1º e 7º⁽¹⁰⁾.

O ODM 8 tem sua origem no reconhecimento de que, para que os países mais pobres alcancem os demais objetivos da Declaração do Milênio, é importante criar um entorno internacional que facilite sua consecução até 2015. Consequentemente, o ODM 8 é um importante elemento da estrutura global da Declaração, por ser mais do que um objetivo em si mesmo; é em verdade um *objetivo-meio* para alcançar os demais objetivos do milênio. Ele representa uma condição prévia para que todos esses objetivos sejam alcançáveis e sustentáveis em longo prazo.

Embora as metas do ODM 8 sejam anteriores ao lançamento da Rodada de Doha, ambas são fruto do mesmo movimento de renovação e expansão do DID. A complementaridade entre a atuação diplomática dos países em desenvolvimento em ambos os foros (ONU e OMC) e da produção normativa decorrente de ambos os foros manteve o DID

(9) Documento disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>. Acessado em: 18 jun. 2012.

(10) Ver publicação institucional da OMC, “La OMC y los Objetivos del Desarrollo del Milenio”. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/mdg_e/mdg_e.htm> Acesso em: 10 fev. 2012.

vivo e presente, revelando sua natureza dinâmica e transformadora. No entanto, é no âmbito da UNCTAD que historicamente se desenvolveram as maiores ações em prol do desenvolvimento, e isto não foi diferente no início do século XXI.

5. A RESIGNIFICAÇÃO DA UNCTAD NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

A X Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento, lançada em Bangcoc, Tailândia, em 13 de fevereiro de 2000, foi a primeira grande reunião internacional do século XXI, sobre temas econômicos e comerciais, a ser realizada fora do âmbito da OMC. Três meses antes, a Conferência Ministerial da OMC em Seattle havia sido um rotundo fracasso, o que levou os Membros da comunidade internacional a promover um balanço sobre a experiência da promoção global do desenvolvimento na segunda metade do século XX⁽¹¹⁾.

De acordo com Rubens Ricupero, então Secretário-Geral da UNCTAD, tal reflexão foi conduzida com base em três indagações fundamentais. Primeiro, o que deu certo ou errado nesse esforço e quais foram as razões dos acertos e fracassos. Segundo, o que teria faltado à abordagem original do desenvolvimento, quando o enfoque era, sobretudo, econômico e havia pouca ou nenhuma preocupação com aspectos como o meio ambiente, a distribuição da renda, o problema de persistência da pobreza, a marginalização da mulher, a insensibilidade para os investimentos em recursos humanos. Terceiro, quais são os problemas a enfrentar no futuro, as prioridades e maneiras de lidar com eles (RICUPERO, 2002, p. 43).

A Conferência de Bangcoc foi intitulada “*As estratégias de desenvolvimento em um mundo interdependente: aplicando as lições do passado para tornar a globalização um instrumento efetivo de desenvolvimento para todos os países e povos.*”⁽¹²⁾.

Rubens Ricupero afirma que havia um espírito de busca de consenso que prevalecera nas deliberações e o sentido geral do movimento de crescente convergência em direção a alguns postulados centrais do pensamento dominante à época, em matéria de desenvolvimento, em substituição ao desacreditado Consenso de Washington.

Por isso, a X Conferência da UNCTAD teria sido um momento definitivo de transição, no qual a comunidade internacional estaria passando *do Consenso de Washington à Convergência de Bangcoc* (RICUPERO, 2002, p. 55). Esse processo de transição se con-

(11) Os documentos referentes à X Conferência da UNCTAD estão disponíveis em: <<http://unctad.org/en/Pages/Meetings-Archive.aspx?meetingid=4288>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

(12) Com este espírito, a Conferência de Bangcoc é lançada com base na seguinte premissa: O impacto da globalização sobre o desenvolvimento é variado: enquanto alguns países em desenvolvimento têm se beneficiado, outros não. As disparidades econômicas entre os países não reduziu, e o resultado é que muitos países em desenvolvimento, especialmente os PMA, enfrentam o risco de aumentar o nível de marginalização. As tensões e os desequilíbrios de natureza sistêmica também aumentaram e, dado o alto grau de interdependência na economia global, o risco de crises financeiras ultrapassarem as fronteiras nacionais e atingirem países e regiões vizinhas é cada vez maior. *A comunidade internacional deve levar adiante uma revisão rigorosa e equilibrada do quadro institucional e político do comércio e das finanças internacionais.* (grifo nosso)

solidou quatro anos mais tarde, com a realização da XI Conferência, realizada em São Paulo, Brasil, que coincidiu com a celebração dos 40 anos da UNCTAD.

A XI Conferência da UNCTAD de São Paulo, que ocorreu em junho de 2003, foi estruturada em torno de quatro subtemas:

- Subtema 1: as estratégias de desenvolvimento em uma economia mundial em vias de globalização;
- Subtema 2: fomento da capacidade de produção e da competitividade internacional;
- Subtema 3: obtenção de benefícios em matéria de desenvolvimento a partir do sistema comercial internacional e as negociações comerciais;
- Subtema 4: associação para o desenvolvimento.

Ao final da Conferência, tanto as premissas quanto as iniciativas propostas pela Declaração de Bangcoc e por seu plano de ação foram confirmadas, reafirmadas e aprofundadas na Conferência de 2004, em São Paulo, na qual emergiu o chamado “*Consenso de São Paulo*”.

Como novidade, destaca-se a importância que o Consenso de São Paulo atribui à coerência entre os diversos níveis de atuação que confluem para o desenvolvimento. Ainda, destaca-se a incorporação da perspectiva integralizante do desenvolvimento, oriunda da Declaração do Milênio. A partir do Consenso de São Paulo, a UNCTAD estabelece para si, como meta fundamental, sua capacidade em contribuir e garantir o sucesso dos ODM da Declaração do Milênio.

6. POLICY SPACE: A MARGEM DE MANOBRA JURÍDICA PARA O DESENVOLVIMENTO

Ao longo das negociações da Conferência de São Paulo, a noção de *policy space* abrangeu dois conceitos que, em português, equivaleram à *margem de ação em matéria de políticas públicas* e a *nacionalismo aberto*. A expressão *policy space* foi empregada pela primeira vez nos documentos oficiais da ONU na Conferência de São Paulo.

Nos documentos da Conferência de São Paulo, esse *espaço político* era percebido como “o grau de poder decisório do qual dispõem os governos nacionais no que se refere à política econômica e, por consequência, o ponto até onde este poder está limitado por disciplinas e processos internacionais”. Já o conceito de *nacionalismo aberto* se refere à necessidade de formular políticas coerentes que sejam de interesse nacional, isto é, que tenham efeitos benéficos sobre todos os setores da sociedade e sejam coerentes com a crescente integração do país na economia mundial⁽¹³⁾.

Ambos estes conceitos, nacionalismo aberto e espaço político, estiveram presentes em todos os debates mantidos pelos países em desenvolvimento sobre a necessidade de

(13) Ver documento informal intitulado *Notes on the Concept of Economic Policy Space, Note prepared by the Secretariat of UNCTAD at the request of member states*.

impulsionar os setores econômicos nacionais estratégicos. Segundo o G-77, as disciplinas econômicas de caráter vinculante no plano internacional limitaram cada vez mais a capacidade dos governos em elaborar e aplicar políticas econômicas específicas para cada país⁽¹⁴⁾.

Ao contextualizar a emergência do debate sobre *policy space*, Sheila Page explica:

Acordos internacionais contendo obrigações juridicamente vinculantes necessariamente restringem a liberdade de manobra dos Estados, esta é a sua intenção. A criação do GATT refletiu esta escolha por maiores limitações: uma visão de que havia demasiado *policy space* para os países implantarem políticas comerciais contra os demais, como aconteceu na guerra comercial dos anos de 1930. *O debate atual questiona se este movimento em prol das limitações de policy space não foi longe demais.* (PAGE, 2007, p. 01 tradução nossa.)

O termo *policy space* surgiu nos documentos preparatórios da UNCTAD e adquiriu *status* oficial na XI Conferência da UNCTAD, no documento de encerramento, denominado Consenso de São Paulo⁽¹⁵⁾.

Neste mesmo sentido, o § 8º do documento intitulado *Esprito de São Paulo*, relaciona a UNCTAD com as negociações da Rodada Doha:

As negociações multilaterais sobre comércio devem ser aceleradas, com base no Programa de Trabalho de Doha, como o fim de concluí-las com êxito, de maneira a refletir plenamente as ambições acordadas em Doha. Tal programa, que *pela primeira vez põe o desenvolvimento em primeiro plano das negociações multilaterais sobre comércio, coincide com o mandato da UNCTAD e o reforça.* (grifo nosso)

Como decorrência das Conferências de Bangcoc e São Paulo, a UNCTAD acabou por gerar um Relatório que estava diretamente voltado à questão do *policy space*. O *Trade and Development Report* de 2006, intitulado *Aliança Mundial e Políticas Nacionais para o Desenvolvimento*, teve o *policy space* como tema central do relatório, nos diversos aspectos abarcados: regras monetárias, financiamento internacional, dívida externa, políticas industriais, políticas macroeconômicas e políticas comerciais *stricto sensu*⁽¹⁶⁾.

A expressão *policy space*, que até o relatório anterior a 2006, nunca havia aparecido nos documentos oficiais da ONU, aparece no *Trade and Development Report* de 2006

(14) Ver documento da Agência de Cooperação e Informação para o Comércio Internacional intitulado *Nota Informativa referente aos trabalhos preparatórios para a XI UNCTAD*. Circulação restrita em maio de 2004.

(15) O § 8º do Consenso expressa que: a interdependência crescente das economias nacionais em um mundo globalizado, bem como a emergência de regimes jurídicos das relações econômicas internacionais, se refletiu no espaço para políticas econômicas nacionais, por exemplo, o escopo das políticas domésticas, especialmente em áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial, está sujeito a regras e compromissos internacionais, em consonância com objetivos comerciais globais. Cabe a cada governo avaliar o *trade-off* entre os benefícios de aceitar as regras e os compromissos internacionais, e as consequentes obrigações, que levam a uma *perda de policy space*. Isto é particularmente relevante para os países em desenvolvimento, ao levar em consideração seus objetivos e metas de desenvolvimento, que todos os países devem avaliar a *necessidade de um equilíbrio apropriado entre o policy space nacional e os compromissos e regras internacionais* (grifos nossos).

(16) Relatório disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/trd2006_en.pdf>.

vinte e seis (26) vezes, o que por si só já indica a relevância do tema para os países em desenvolvimento, tanto na UNCTAD quanto na Rodada Doha da OMC.

7. O DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E AS NEGOCIAÇÕES DA OMC

No âmbito desse abarcamento pela ideia-força dos ODM da ONU, a OMC envolveu-se num processo de revisão dos seus propósitos e objetivos. Este foi o momento que os países em desenvolvimento esperavam para, com a legitimidade decorrente desse movimento global, tentar rever e ampliar o conjunto de prerrogativas jurídicas para o desenvolvimento existentes no escopo da OMC. Com base nos documentos da UNCTAD, o *policy space* tornou-se argumento central das negociações da Rodada Doha.

O lançamento da atual estratégia da ONU para o desenvolvimento, por meio da Declaração do Milênio, levou ao estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Para a consecução de tais objetivos, todas as organizações internacionais do Sistema ONU foram envolvidas e abrangidas, dentre as quais, a OMC. É este movimento global de produção normativa e de estabelecimento de planos de ação em torno da questão do desenvolvimento que o presente artigo sustenta ser um processo de renascimento do direito internacional do desenvolvimento.

No âmbito desse abarcamento pela ideia-força dos objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU, a OMC envolveu-se num processo de revisão dos seus propósitos e objetivos. Tal momento tornou-se oportuno para os países em desenvolvimento a fim de que, com a legitimidade decorrente desse movimento global, pudessem tentar rever e ampliar o conjunto de prerrogativas jurídicas para o desenvolvimento existentes no escopo da OMC.

Logo nas primeiras Rodadas de Negociações da OMC — Singapura e Seattle — houve uma grande pressão por parte dos países em desenvolvimento para a revisão do viés da natureza da OMC, pois a falência dos modelos de desenvolvimento fundados no neoliberalismo ao redor do mundo clamava por uma reorientação ideológica nas relações econômicas internacionais, inclusive para as suas regras. Período que refletiu a preparação do retorno do viés (neo)desenvolvimentista ao sistema multilateral de comércio.

O fracasso no lançamento da Rodada de Seattle, que visava aprofundar e ampliar ainda mais o processo de liberalização econômica e comercial em escala global, foi fruto do despertar do mundo em desenvolvimento que percebia a necessidade de retomar a construção e a renovação do direito internacional do desenvolvimento. No âmbito da OMC, isso significou a necessidade de aprofundar e ampliar as prerrogativas jurídicas no sistema multilateral de comércio.

Como consequência, em 2001, a OMC lançou a Rodada de Doha, com natureza absolutamente diferente da tentativa anterior. Rodada batizada como Rodada do Desenvolvimento que, com fulcro na Declaração Ministerial de Doha, se propôs a levar adiante uma ampla revisão dos acordos vigentes no escopo da OMC, com a finalidade de melhor adaptá-los às necessidades dos países-membros, atendendo em especial, as demandas

dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a Rodada de Doha revelou-se uma oportunidade para a renovação e a ampliação do direito internacional do desenvolvimento no âmbito da OMC.

Com a Declaração Ministerial de Doha, surgiu uma nova lupa para analisar a OMC e seus acordos. Ademais, o cenário global, de emergência de uma situação economicamente mais favorável para os países em desenvolvimento, incita tais Estados a implantarem políticas sólidas de desenvolvimento a fim de aproveitar o bonde da história que os favorece neste momento.

Do ponto de vista do cenário internacional, a situação que se vive hoje é paradoxal: há um relativo consenso em torno da necessidade dos países em desenvolvimento levarem adiante políticas de desenvolvimento; contudo, as regras da OMC, em geral, não permitem.

8. CONCLUSÃO

Ao longo da década de 1990, se é verdade que o desenvolvimento, na sua vertente econômica e comercial entrou em crise, é precisamente nessa quarta década da ONU que o desenvolvimento passa a se revestir de dois novos vetores, aos quais até então não estava associado: a sua inter-relação com os direitos humanos, que levou à noção de *desenvolvimento humano*, e também à sua associação com a preservação ambiental, tendo resultado no conceito de *desenvolvimento sustentável*. Em torno de ambos os conceitos, produziu-se um amplo conjunto de textos de direito internacional que passou a orientar as relações internacionais e, de maneira indireta, lidar com a questão da desigualdade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

As diferentes décadas da ONU para o desenvolvimento, ao longo do século XX, não podem ser percebidas como fracassos, mas como avanços graduais na longa luta contra a desigualdade, a fome, a pobreza e o subdesenvolvimento. São esforços que formam parte de um conjunto de ações levadas adiante no âmbito da ONU e de suas agências especializadas, que repercutiram em diversas outras organizações internacionais. Em cada década, foi necessário reajustar-se às mudanças ocorridas no cenário internacional e situar os problemas globais dentro de contextos mais amplos.

Em razão disso, o presente artigo sustenta que a produção normativa internacional em torno da questão do desenvolvimento ao longo da década de 1990 revela que o DID na realidade não morreu, como correntemente se afirma na literatura. Na verdade, ele passou por um processo de transformação dos seus valores, tornou-se menos ideologizado, menos adstrito ao antagonismo Norte e Sul, entre ricos e pobres, e mais condizente com a noção de interdependência global, que passou a orientar as relações internacionais a partir da virada do século.

O DID vem enfrentando, desde o seu surgimento até os dias atuais, desafios fundamentais: o constante embate com a hegemonia dos princípios econômicos liberais; a crescente heterogeneidade dos países em desenvolvimento, e a consolidação de uma perspectiva jurídico-política (*rule-based approach*) das relações internacionais.

Os ODM, por exemplo, a mais nova ideia-força produzida pela ONU, podem ser percebidos como os avanços mais recentes dentro do dinamismo internacional que pretende guiar as ações governamentais no diapasão dos direitos socioeconômicos. Os ODM se converteram, assim, na consolidação instrumental de um *corpus* internacional mínimo para garantir o cumprimento dos direitos humanos de conteúdo socioeconômico, vinculando as estratégias de desenvolvimento nacional às obrigações jurídicas dos Estados no plano internacional.

O presente estudo sustenta que a solução desse cenário paradoxal pode se resolver a partir de uma interpretação pró-desenvolvimentista dos atuais acordos. Imbuído deste *Zeitgeist* (neo)desenvolvimentista, viabilizado pela Declaração de Doha, em conjunto com toda a produção normativa em torno do desenvolvimento, no âmbito da ONU e nas demais organizações internacionais, pode-se constituir num marco jurídico pró-desenvolvimentista para realizar tal interpretação.

9. BIBLIOGRAFIA

AMARAL JÚNIOR, Alberto; MOISES, Claudia Perrone (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Edusp, 1999.

BEDJAoui, Mohammed. *Hacia un nuevo orden económico internacional*. Salamanca: Ségueme, 1979.

CARDIA, Fernando Antonio Amaral. Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005.

CARREAU, Dominique; JUILLIARD, Patrick. *Droit International Économique*. 3. ed. Paris: LGDJ, 2007.

FEUER, Guy; CASSAN, Hervé. *Droit international du développement*. Paris: Dalloz, 1985.

FLORY, Maurice. *Droit international du développement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

_____. Mondialisation et Droit International du Développement. *Revue Generale de Droit International Public*, Paris, v. 3, n. 101, p. 609-633, 1997.

HUDEc, Robert E. *Developing Countries in the GATT/WTO legal System*. Washington: Cordell Hull Institute, 1987.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. *Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law na sua efetivação*. Ijuí: Editora UNIJUI, 2007.

OLIVEIRA, Silvia Menicucci. *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e o direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PAGE, Sheila. *Policy space: are WTO rules preventing development?* Briefing Paper, n. 14, Overseas Development Institute, jan. 2007.

PRASHAD, Vijay. *The Darker Nations: a people's history of the Third World*. Nova York: The New Press, 2007.

RICUPERO, Rubens. *Esperança e ação: a ONU e a busca de um desenvolvimento mais justo*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

RIST, Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presse de Science Po, 1996.

VELASCO, Manuel Diez. *Las Organizaciones Internacionales*. 15. ed. Madri: Tecnos, 2008.

VIRALLY, Michel. *Vers un droit international du développement*. AFDI, 1965.