

LAINA PEREIRA MAIA

**RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E ANGOLA:
IMPLICAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ANGOLANO**

JOÃO PESSOA - PB

2012

LAINA PEREIRA MAIA

**RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E ANGOLA:
IMPLICAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ANGOLANO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

Orientadora: Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

Área de concentração: Direito Econômico.

JOÃO PESSOA - PB

2012

LAINA PEREIRA MAIA

**RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE BRASIL E ANGOLA:
IMPLICAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ANGOLANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Direito Econômico

Dissertação aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Profa Dra Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Orientadora

Profa. Dra. Belinda Pereira da Cunha

Profa. Dra. Ana Paula Basso

João Pessoa - PB

2012

A Laurentino e Liana Maia

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação foi um caminho de crescimento não apenas acadêmico, mas antes de tudo pessoal, e a conclusão desta etapa da minha jornada foi possível graças à cooperação de verdadeiros anjos que cruzaram o meu caminho.

Aos meus pais, Laurentino e Liana Maia. Aos meus irmãos, Laurence e Lis Maia, pela paciência em meus momentos de estresse e compreensão ao longo de todos esses anos.

A Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, minha orientadora e “mãe da universidade”, por toda a compreensão, orientação, conselhos e carinho.

A Irina Simeão Garrido da Costa pela amizade e ajuda pessoal e acadêmica.

A Open Society Angola – a Elias Isaac, Albertina Delgado, Sizaltina Cutaia, Felizardo Epalanga, Katila Pinto, Nilza Leal, Lady Alexandre, Neusa Silva, Juliana Martins, Emílio Manoel, Constantino, Tio Miguel, Ana Fernandes e Dona Helena Carlos, e toda equipe pelo apoio prestado. A Constantino, Ana e Dona Helena meus agradecimentos especiais pelo apoio pessoal e amizade.

A Caio, pela amizade e apoio acadêmico e pessoal. A José de Arimatéia Araújo, pela acolhida e amizade.

Ao amigo do coração Mateus, pela amizade e puxões de orelha necessários, adequados, proporcionais e em justo tempo. A minha querida amiga Rachel, pela amizade e prontidão em ajudar.

A minha querida “esposa” Juliana, por todo o amor, paciência, cooperação, amizade e empréstimo de cópias e livros. A minha querida tia Ediones, por todo o amor e presença em minha vida, sem esquecer das consultas pediátricas dadas ao telefone aos 20 e tantos anos de idade.

A Margareth Brito, pelo trabalho desenvolvido e pela fé em mim.

A Dijalma Mariano da Silva, pela cooperação e contatos em Luanda.

A Aaron DeGrassi, pela amizade, companhia, cuidado, boleias, discussões acadêmicas e preocupação pessoal.

A Diego Magalhães, pela amizade para a vida inteira e perspectivas compartilhadas.

A Claudio Nicolellis, pela amizade, apoio, paciência, conversas agradáveis e por não desistir em Angola e pós-Angola.

A João Marques e Sérgio Guerra, por compartilharem os arquivos visuais de uma Angola até então desconhecida para mim.

A Anaie Leite e José Preto, pelo carinho, percepções e apoio.

A Universidade Católica de Angola, em especial ao CEIC, ao Professor Nelson Pestana, Professor Manuel Alves da Rocha, Regina Santos, Precioso Domingos, Paxote Gunza, Rui Seamba, Evadia Kuyota, Dona Margarida Teixeira e Dona Lúcia Couto por todo o apoio prestado. A Daniel, por facilitar minha locomoção pelo caos luandense.

A Universidade Federal da Paraíba, pela formação oferecida e investimento em minha educação.

Ao meu querido “grupito”, pela paciência e compreensão com “mi master de Brasil”, e antes de tudo, pela amizade. A Vanessa Delgado, Marco Latora, mais conhecido como Paco Letona, a Marcos García-Gasco, Lara Calvo, minha paçoquinha, a Luis de Santiago, Luis Díez, Rodrigo Parrón e Enrique Arrieta.

A Madalina Bucur, Alicia Saavedra e Sacha Carnicer pela amizade e momentos de alegria compartilhados em Madri.

A Oscar Molano, pelas conversas transcendentais sobre desenvolvimento, humanidade e relacionamentos, por me ajudar a ver a luz e não esmorecer mesmo diante das fraquezas humanas.

Ao amigo e mestre Fredys Sorto pelos conselhos.

A Rômulo Palitot, pela compreensão com minhas atividades.

A Ana Manero, por abrir um novo mundo para os meus olhos.

“S’il introduit une finalité économique nouvelle, elle n’est pas en contradiction avec la finalité très générale du droit qui est la recherche de la justice et de la paix. Bien au contraire, il introduit plus d’exigence et plus de précision dans la réalisation de cette finalité; il pousse plus loin l’impératif de souveraineté; il rejette le pharisaïsme et la bonne conscience d’un juridisme oublieux de l’essentiel”

(Maurice Flory)

RESUMO

A presente pesquisa avalia as relações econômicas entre Brasil e Angola financiadas por uma linha de crédito, instituída em 1983, entre os dois países, atualmente sob a gestão do BNDES, no que diz respeito à promoção de desenvolvimento no país africano. O estudo está inserido na linha de pesquisa “Estado, mercado e sujeitos sociais: juridicidade e economicidade”, no âmbito do direito econômico internacional, das relações internacionais e do desenvolvimento, analisando os aspectos jurídicos das relações entre Angola e Brasil na questão do desenvolvimento. Apresenta também vínculos com a linha de pesquisa “Justiça e desenvolvimento econômico”, ao abordar o desenvolvimento socioeconômico e perpassar temas relacionados com a Constituição econômica. A integração entre essas áreas de pesquisa vai permitir algumas reflexões acerca das conexões entre Estado, desenvolvimento e relações internacionais. A cooperação internacional constitui um dos principais instrumentos de promoção ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos, entre os quais se inclui Angola. A crise econômica deflagrada em 2008 evidenciou a falência do modelo de desenvolvimento/crescimento apregoado pelas economias desenvolvidas, apresentando-se a cooperação Sul-Sul como alternativa viável aos países em desenvolvimento. Neste cenário, o Brasil assumiu posição de destaque em razão principalmente da reorientação da política externa brasileira durante o governo Lula. No entanto, resta o questionamento sobre a atuação do governo brasileiro junto a países em estágio inferior de desenvolvimento, como Angola. A proposta é saber se, de fato, o princípio de responsabilidade comum, mas diferenciada está sendo respeitado nas relações entre esses dois países; se há efetivo compromisso da República Federativa do Brasil com a promoção do desenvolvimento, em escala nacional e internacional, nos limites dos princípios do direito internacional; se a execução de instrumentos governamentais, no caso a linha de crédito entre Brasil e Angola, atende aos objetivos definidos na Constituição Federal brasileira ou nos princípios de direito internacional reconhecidos pelo Brasil; se os benefícios econômicos resultantes das relações econômicas financiadas pela linha de crédito devem ser os únicos fatores na concessão do pagamento ou se não seria necessária atuação mais ativa e positiva do governo brasileiro para garantir o desenvolvimento do país beneficiário; por último, no que isso altera a lógica das relações de cooperação dos países do eixo Sul-Sul.

Palavras-chave: Relações internacionais. Desenvolvimento. Brasil. Angola. Linha de crédito.

RESUMEN

La presente investigación evalúa las relaciones económicas entre Brasil y Angola financiadas por una línea de crédito, instituida en 1983, entre los dos países, actualmente bajo gestión del BNDES, en lo que concierne a la promoción del desarrollo en el país africano. El estudio está insertado en la línea de investigación “Estado, mercado y sujetos sociales: juridicidad y economicidad”, en el ámbito del derecho económico internacional, de las relaciones internacionales y del desarrollo, analizando los aspectos jurídicos de las relaciones entre Angola y Brasil en la cuestión del desarrollo. Presenta también vínculos con la línea de investigación “Justicia y desarrollo económico”, por abordar el desarrollo socioeconómico y pasar temas relacionados con la Constitución económica. La integración entre esas áreas de investigación va permitir algunas reflexiones acerca de las conexiones entre Estado, desarrollo y relaciones internacionales. La cooperación internacional es un instrumento importante para promover el desarrollo de los países en desarrollo, especialmente los países menos desarrollados, entre los que se incluye Angola. La crisis económica iniciada en 2008 ha evidenciado el fracaso del modelo de desarrollo/crecimiento defendido por las economías desarrolladas, presentándose la cooperación Sur-Sur como una alternativa viable a los países en desarrollo. En este escenario, Brasil ha asumido una posición destacada, principalmente debido a la reorientación de la política exterior brasileña con el gobierno Lula. Sin embargo, sigue la pregunta sobre el desempeño del gobierno brasileño junto a países de menor grado de desarrollo, como Angola. Se propone saber si, de hecho, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es respetado en las relaciones entre los dos países; si hay compromiso efectivo de la República Federativa del Brasil para la promoción del desarrollo, tanto a nivel nacional e internacional, en los límites de los principios del derecho internacional; si la ejecución de instrumentos de gobierno, en el caso la línea de crédito entre Brasil y Angola, cumple con los objetivos establecidos en la Constitución Federal de Brasil o de los principios de derecho internacional reconocidos por Brasil; si los beneficios económicos derivados de las relaciones económicas financiadas por la línea de crédito debe ser el único factor en la concesión del pago o si sería necesario una actuación más activa y positiva del gobierno brasileño para asegurar el desarrollo del país receptor; y, por último, en qué altera la lógica de las relaciones de cooperación de los países del eje Sur-Sur.

Palabras-clave: Relaciones internacionales. Desarrollo. Brasil. Angola. Línea de crédito.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.	10
1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO.....		16
1.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	1Erro! Indicador não definido.	7
1.2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SUL-SUL		20
1.3 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO		23
1.4 O DIREITO DO DESENVOLVIMENTO		28
1.5 COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO.....		30
1.5.1 Um conceito amplo: países em desenvolvimento.....		34
1.5.2 Países em desenvolvimento e o sistema multilateral de comércio no GATT.....		38
1.5.3 Países em desenvolvimento e o sistema multilateral de comércio na OMC		45
2 MARCO JURÍDICO BRASILEIRO DO DESENVOLVIMENTO		53
2.1 BREVE HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL		53
2.2 POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO.....		58
2.3 AGENTES DO DESENVOLVIMENTO		62
2.4 O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.....		66
3 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ANGOLA.....		70
3.2 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ÁFRICA.....		74
3.2.1 As relações com Angola		79
3.2.1.1 A linha de crédito entre Brasil e Angola.....		82
3.2.1.2 Angola além do petróleo e diamantes: a promessa dos biocombustíveis		84
4 RELAÇÕES ANGOLA-BRASIL: COMPROMISSO COM O DESENVOLVIMENTO? .		88
4.1 AS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE ANGOLA.....		89
4.1.1 Camargo Corrêa Angola		91
4.1.2 Queiroz Galvão Angola		92
4.1.3 Odebrecht Angola		93
4.2 O PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS		98
4.3 BRASIL E ANGOLA: COOPERAÇÃO SUL-SUL, FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS OU PARCERIA ESTRATÉGICA?		102
CONSIDERAÇÕES FINAIS		105
REFERÊNCIAS		109

INTRODUÇÃO

Com uma produção estimada de 1,948 milhões de barris de petróleo por dia, ocupando o posto de 17º produtor mundial de petróleo, além de grande exportador de diamantes do tipo gema, Angola encontra-se entre os 48 países menos desenvolvidos do mundo¹. Após 27 anos de conflito, a guerra civil angolana teve seu desfecho em 2002 e deixou marcas profundas na economia e sociedade do país.

Desde o final da guerra civil em 2002, o país tem atraído cada vez mais investimentos internacionais. A atual crise econômica acentuou a importância das relações entre Brasil e Angola, que compartilham mais que um passado colonial comum. Em 2009, os produtos brasileiros ocuparam a quarta posição na pauta de importações angolana (CIA, 2009). Entretanto, o fluxo contrário de comércio ainda é baixo. Em 2009, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) registrou apenas sete empresas brasileiras a realizar importações de Angola. O Brasil foi o primeiro país a estabelecer uma linha de crédito com Angola em 1983, hoje financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando a promoção das relações econômicas entre os dois países.

A partir de 2002, a política externa brasileira claramente se vinculou ao lema “solidariedade aliada a não intervenção em assuntos internos”, propondo um papel mais ativo nas relações internacionais junto aos países que passam por dificuldades (AMORIM, 2010). A cooperação Sul-Sul constitui um dos principais expoentes da política externa brasileira a partir de 2002. Em relação a Angola, a Agência Brasileira de Cooperação coordena projetos que visam a promoção do desenvolvimento angolano, em conjunto com outras instituições públicas, como a Embrapa África, e privadas.

Entretanto, a busca pela promoção do desenvolvimento não deve estar presente apenas nas ações de cooperação. A discussão acerca das relações entre comércio internacional e desenvolvimento já estava presente durante as negociações para a criação da natimorta Organização Internacional do Comércio (OIC). Na década de 1960 e início da década de

¹Para ingressar na Lista dos países menos desenvolvidos elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), são necessários três critérios: baixos níveis de renda, baixos índices relacionados ao capital humano (como taxas de mortalidade infantil, nutrição, educação, alfabetização) e vulnerabilidade econômica (UNOHRLLS, 2011). Outro dado interessante a perceber se relaciona ao fato de que dentre as ex-colônias portuguesas, apenas o Brasil e Cabo Verde não se encontram na mencionada lista (em 2007, a ONU excluiu Cabo Verde da lista).

1970, líderes africanos começaram a reclamar o chamado “direito ao desenvolvimento”, hoje consolidado no direito internacional e em diversos instrumentos jurídicos nacionais.

A legislação brasileira confirma no art. 3º da Constituição Federal de 1988 que o desenvolvimento constitui um dos objetivos da República, além de reconhecer que as relações internacionais brasileiras estarão pautadas na cooperação entre os povos pela busca da promoção do progresso da humanidade, no inciso IX do art. 4º da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o comércio internacional e as relações econômicas devem estar atentos ao desenvolvimento. A presente dissertação, intitulada “Relações econômicas entre Brasil e Angola: implicações sobre o desenvolvimento angolano”, está inserida em um contexto político e jurídico atual, observando a vinculação do regime jurídico nacional e internacional às relações econômicas brasileiras com Angola, em especial, a linha de crédito entre Brasil e Angola, financiada pelo BNDES. Destarte, o estudo pretende abordar o liame legal entre as relações econômicas Angola-Brasil e o desenvolvimento, apontando se as relações entre Brasil e Angola financiadas pela linha de crédito contribuíram para o desenvolvimento deste último país, explorando ainda os projetos desenvolvidos pelo governo brasileiro no âmbito de cooperação para a promoção do desenvolvimento angolano.

Assim, será realizada uma breve avaliação da política externa brasileira para com Angola, com especial enfoque sobre as relações econômicas entre os Estados mencionados, girando em torno ao problema do desenvolvimento. Em outras palavras, se pretende analisar se as relações econômicas entre Brasil e Angola financiadas pela linha de crédito do BNDES favoreceram o desenvolvimento do país africano.

Portanto, o objetivo geral consiste em avaliar se a linha de crédito entre Brasil e Angola atuou na promoção do desenvolvimento angolano. Os objetivos específicos consistem em avaliar se o princípio de responsabilidade comum, mas diferenciada está sendo respeitado nas relações entre esses dois países; se há efetivo compromisso da República Federativa do Brasil com a promoção do desenvolvimento, em escala nacional e internacional, nos limites dos princípios do direito internacional; se a execução de instrumentos governamentais, no caso a linha de crédito entre Brasil e Angola, atende aos objetivos definidos na Constituição Federal brasileira ou nos princípios de direito internacional reconhecidos pelo Brasil; se os benefícios econômicos resultantes das relações econômicas financiadas pela linha de crédito devem ser os únicos fatores na concessão do pagamento ou se não seria necessária atuação mais ativa e positiva do governo brasileiro para garantir o desenvolvimento do país beneficiário; por último, no que isso altera a lógica das relações de cooperação dos países do eixo Sul-Sul.

O estudo do tema proposto apresenta grande relevância, em razão da atual configuração das relações internacionais. O Brasil vem exercendo crescente influência no cenário internacional, em razão de fatores econômicos e políticos. Ainda não há um cenário definido da configuração de poder das relações internacionais. Resta ainda a dúvida se o Brasil adotará realmente postura diferente em relação aos países em estágio de desenvolvimento inferiores ao seu ou se dará continuidade à tão criticada postura das antigas potências mundiais.

O presente trabalho ainda deriva do interesse e desenvolvimento de pesquisa na área do Direito Internacional Econômico, especificamente em Comércio Internacional e Desenvolvimento. A participação no Projeto de Pesquisa PIVIC/CNPq (Programa Institucional de Voluntária de Iniciação Científica) “Globalização Financeira em Crise: quando as bolhas estouram os fermentos precisam de cuidados”, e no projeto “Petróleo e biodiesel: regulação da energia e desenvolvimento sustentável”, aprovado pelo Edital Universal do CNPq, e ainda a participação como monitora no curso de extensão “Direito do petróleo, gás natural e biocombustíveis na perspectiva do desenvolvimento sustentável”, ambos sob a coordenação da Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, permitiu o desenvolvimento e o aprofundamento das pesquisas sobre os temas referidos neste projeto, comércio internacional e desenvolvimento, ainda que paralelamente. Assim, a autora pretende aliar os dois temas desenvolvidos ao longo de suas pesquisas.

Em relação à importância do estudo, merece destaque o atual papel desempenhado pelo Brasil nas relações internacionais, principalmente após a crise econômica de 2008 e falência do modelo de desenvolvimento/crescimento aplicado pelas economias desenvolvidas. O Brasil surge como via alternativa, propondo modelo de desenvolvimento mais adequado às economias subdesenvolvidas.

Angola apresenta características peculiares em relação aos demais países menos desenvolvidos. O país conta com elevados ingressos gerados pelo setor petrolífero, dispõe de saída ao mar e recursos naturais (petróleo, ouro, diamantes, potencial pesqueiro, florestas tropicais), vasto território, etc. Entretanto, fatores remanescentes do conflito ainda prejudicam o desenvolvimento do país, como a existência de minas terrestres ainda ativas, a infraestrutura precária, a concentração demográfica em Luanda – fruto da guerra, dentre outros. O país se encontra em período de reconstrução pós-guerra e tem experimentado crescimento econômico desde o final da guerra, mas ainda contém deficiências estruturais que constituem entraves ao desenvolvimento.

Ainda que esteja classificado dentre os países menos desenvolvidos, sua capital, Luanda, atualmente está classificada como a cidade mais cara do mundo. O país tem território de 1.246.700 km², mas ainda depende da importação de alimentos. Estes são apenas alguns dos contrastes ilustrativos da realidade angolana.

O Brasil é um dos principais interessados no desenvolvimento angolano, pois constitui um dos seus principais credores, junto com China, Alemanha, Espanha, Portugal e União Europeia. Entretanto, as obrigações para com o desenvolvimento determinadas pela Constituição de 1988 informam que a política do governo deve ser e estar orientada para a busca da promoção do desenvolvimento, e o presente estudo avalia que essa obrigação se estende à política internacional, e, por conseguinte, aos acordos internacionais.

O estudo está inserido na linha de pesquisa “Estado, mercado e sujeitos sociais: juridicidade e economicidade”, no âmbito do direito econômico internacional, das relações internacionais e do desenvolvimento, analisando os aspectos jurídicos das relações entre Angola e Brasil na questão do desenvolvimento. Apresenta também vínculos com a linha de pesquisa “Justiça e desenvolvimento econômico”, ao abordar o desenvolvimento socioeconômico e perpassar temas relacionados com a Constituição econômica. A integração entre essas áreas de pesquisa permitirá algumas reflexões acerca das conexões entre Estado, desenvolvimento e relações internacionais.

No que concerne à metodologia, a autora utilizou, primeiramente, de procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica da literatura existente sobre direito ao desenvolvimento, direito do desenvolvimento, desenvolvimento e Organização Mundial de Comércio, em especial, em relação à concessão de preferências baseadas em fins de promoção do desenvolvimento, cooperação Sul-Sul e relações internacionais, buscando estabelecer quadro abrangente sobre o assunto estudado, enfocando a evolução, as correntes doutrinárias e os efeitos que envolvem o tema em questão. A adoção desse tipo de metodologia preliminar pretende facilitar a formulação da fundamentação teórica, e relacionar e sustentar os resultados das análises dos dados aqui apresentados com outros trabalhos existentes ou assuntos afins. Cabe especial menção à utilização da base de dados do sistema da Organização das Nações Unidas, principalmente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, Centro de Comércio Internacional, do Escritório das Nações Unidas para o Pacto Global. Entretanto, no que concerne ao acesso à literatura acerca das relações econômicas entre os dois países, há pouca produção sobre o tema. Para solucionar este problema, foi realizada pesquisa in loco em Luanda, junto à Embaixada brasileira, empresas brasileiras, ministérios, universidades e

fundações. Também foi efetuada a documentação direta, a partir da coleta de dados junto à administração pública angolana e empresas brasileiras que atuam em Angola.

O estudo possui natureza eminentemente qualitativa, analisando e interpretando os tratados internacionais firmados entre os países em questão, apresentando suas principais características, avaliando seus efeitos sobre o desenvolvimento, e, a depender do caso, apontando soluções sobre o tema.

Como método científico de abordagem, foi utilizado o método indutivo, analisando os tratados e documentação governamental, traçando então esboço das medidas adotadas pelo Brasil nos mencionados instrumentos visando a promoção do desenvolvimento, observando sua efetividade.

Em relação à metodologia de procedimento, foram adotados principalmente os métodos histórico e funcionalista, sem prejuízo dos demais métodos que eventualmente foram necessários. O método histórico permitiu acompanhar o processo de evolução e internacionalização da preocupação da promoção do desenvolvimento através das relações internacionais, observando a mudança da perspectiva sobre a questão, bem como a evolução dos tratados firmados entre os países estudados, evidenciando as tendências apresentadas nestes tratados. O método funcionalista permitiu compreender as implicações das relações econômicas angolano-brasileiras sobre o desenvolvimento.

Ainda foi utilizado o método interpretativo, a partir do estudo sistemático da doutrina, da prática internacional e dos dados coletados, observando a aplicação das normas de direito internacional econômico ao caso em questão.

Portanto, foram basicamente aplicados procedimentos metodológicos que configuraram quadro descritivo e analítico a respeito do tema, com base em pesquisas bibliográficas e levantamento de documentos e informações in loco, propiciando respostas aos problemas levantados.

O primeiro capítulo abordará a evolução da questão do desenvolvimento nas relações internacionais, com considerações sobre cooperação internacional, cooperação Sul-Sul, direito ao desenvolvimento, direito do desenvolvimento e as conexões entre comércio internacional e desenvolvimento.

O segundo capítulo discorrerá acerca da relação do desenvolvimento na Constituição Federal da República Federativa do Brasil e nos instrumentos internacionais de desenvolvimento reconhecidos pelo Brasil.

As relações entre Brasil e África e Brasil e Angola serão abordadas no terceiro capítulo. Serão descritos os projetos levados a cabo pelo governo brasileiro em Angola através da Agência Brasileira de Cooperação, a evolução das relações entre os dois países, etc.

Por fim, serão elaboradas considerações sobre os projetos de responsabilidade social de algumas empresas brasileiras em Angola no quarto e último capítulo, que se propõe a analisar os efeitos sobre o desenvolvimento do país africano.

O trabalho pretende apresentar esboço geral da relação existente entre relações econômicas e desenvolvimento, enfatizando as relações brasileiras com Angola, em especial as financiadas pela linha de crédito do BNDES, identificando se estas têm favorecido o desenvolvimento angolano, respeitando o marco jurídico nacional e internacional.

1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

As interações contínuas entre as coletividades organizadas, hoje convertidas em Estados, origina o que hoje denominamos “sociedade internacional”, que é composta por homens, Estados, organizações internacionais, empresas transnacionais, organizações não governamentais, etc. A sociedade internacional ainda se caracteriza por ser paritária, universal, descentralizada e aberta (MELLO, 2000, p.47-48). Podemos citar, também, como caracteres do referido ente sua heterogeneidade, traduzida nas diferenças existentes entre os Estados componentes, de caráter cultural, social, político, econômico, etc. Estas diferenças estimulam o relacionamento entre Estados diversos, de modo a intensificar o fluxo das relações externas dos países que compõem a sociedade internacional.

Diante desse contexto, as relações internacionais ocupam atualmente importante papel na agenda política e econômica das diversas nações, vez que a globalização acentuou a interdependência entre os países ao ponto de ser possível caracterizar esta interdependência como sólida e irreversível (ALENCAR, 2007, p. 55). Assim, a atuação do Estado no cenário internacional não influencia apenas a sociedade internacional, mas também aspectos internos, como política e economia nacionais. Conforme observa Celso Albuquerque de Mello (2000, p. 45), “a política externa e a política interna estão entrelaçadas de tal modo que não se sabe onde uma começa e a outra acaba”, desse modo a solução de questões de cunho econômico, em razão do atual estágio de interdependência da sociedade internacional, só será possível através da cooperação entre Estados (MELLO, 2000, p. 45). No entanto, a mesma globalização que exige cooperação para a solução de problemas econômicos, representa obstáculo à atuação do Estado enquanto agente promotor de desenvolvimento, ao reduzir sua autonomia no âmbito da política econômica face ao crescente aumento de poder de atores não estatais nas relações econômicas, em nível internacional ou nacional (ALENCAR, 2007, p. 79-80).

Apesar do aumento do poder de influência dos atores não estatais, em especial da iniciativa privada e organizações não governamentais, os Estados ainda ocupam posição de destaque nas relações internacionais para o desenvolvimento, tanto como beneficiários quanto como promotores de políticas de cooperação para o desenvolvimento.

1.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O surgimento das organizações internacionais inseriu formalmente o conceito de “cooperação internacional”² na agenda internacional. A Liga das Nações, criada em 1929, tinha caráter eminentemente político e não deu a mesma atenção que a ONU a problemas de cunho econômico, humanitário, sociais e culturais. Mesmo assim, em 1931, a cooperação técnica entre a China e a Liga das Nações foi o primeiro programa voltado para o desenvolvimento financiado por uma organização internacional (FEUER *et* CASSAN, 1985, p. 3-6).

As duas Grandes Guerras e a Grande Depressão alertaram para a necessidade de sistema de planejamento econômico articulado a nível mundial, de modo a evitar a repetição de acontecimentos similares. Em 1939, a Liga das Nações já reconhecia a importância da cooperação econômica e social para a manutenção da paz mundial (FEUER *et* CASSAN, 1985, p. 6). O fim da Segunda Guerra também fez emergir a discussão acerca da necessidade de cooperação entre as nações – cooperação como forma de evitar conflitos tão devastadores como o que acabava de cessar. A desigualdade havia se tornado fator beligerante – as desigualdades econômicas e obrigacionais após o fim da Primeira Guerra existentes entre a Alemanha e os outros países europeus foram das principais causas do conflito mundial.

Na primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1946, reconheceu-se a desigualdade de desenvolvimento entre os Estados membros, afirmando-se que a ONU deveria favorecer o progresso para os menos desenvolvidos (FEUER *et* CASSAN, 1985, p. 48). Durante as décadas de 1940 e 1950, a cooperação técnica se destinou basicamente à reconstrução do continente europeu, e em menor escala ao Japão³. Neste contexto, tinha-se de um lado, a cooperação estadunidense para a Europa Ocidental com o Plano Marshall; do outro, o Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) da União Soviética orientado aos países da Europa Oriental; no entanto, a principal finalidade da cooperação consistia em barrar o avanço do comunismo e do capitalismo sobre as respectivas áreas de influência das duas grandes potências. Desta forma, a cooperação estava inserida num

² Para Robert Axelrod e Robert Keohane (1985, p.226), a cooperação internacional seria um processo de coordenação de políticas em que os atores, os Estados, ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores.

³ A cooperação para o Japão foi intensificada com a Guerra da Coreia, pois o Japão era o principal aliado dos Estados Unidos no continente asiático no decorrer da Guerra Fria.

“contexto estratégico, não tendo como único escopo o que lhe era próprio, mas algo mais e distinto” (CERVO, 1994, p.38), constituía mecanismo político no jogo de poder entre as duas grandes potências da época.

Na esfera das relações econômicas, em julho de 1944, a Conferência de Bretton Woods estabeleceu o padrão dólar-ouro, imprimindo maior segurança ao sistema de pagamentos internacional, criando ainda o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A Conferência também propôs a criação da Organização Internacional de Comércio, que deveria ser discutida em 1948, na Conferência de Havana, com a adoção da Carta de Havana, que fracassou. A Carta de Havana, além dos dispositivos acerca da liberalização do comércio internacional, a partir da abolição e/ou redução das barreiras tarifárias, já continha instrumentos que visavam a promoção do desenvolvimento (OMC, 2008, p.17).

Entretanto, a desistência da ratificação do acordo pelo Congresso dos Estados Unidos, fez com que a Carta não entrasse em vigor, fracassando a criação da Organização Internacional de Comércio. O General Agreement on Tariffs and Trade (GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) entrou em vigor provisoriamente em 1º de janeiro de 1948, objetivando a instauração do comércio internacional de bens livre de barreiras - tarifárias e não tarifárias, pretendendo eliminar várias barreiras ao comércio internacional a partir da adoção de princípios jurídicos como não discriminação, transparência, etc (DIEZ DE VELASCO, 2007, p.734). A promoção ao desenvolvimento não foi contemplada no texto do GATT, de 1948, passando a integrar discussões posteriores no seio do sistema de comércio internacional, que serão tratadas em momento posterior no presente trabalho.

A descolonização da África e da Ásia alterou a configuração das relações internacionais, a agenda da ONU e o próprio direito internacional. O direito internacional clássico passou a ser questionado no sentido de que garantia o colonialismo e a exploração dos povos dominados, visto que o subdesenvolvimento não fazia parte de suas preocupações. As reivindicações dos países em desenvolvimento com relação à soberania permanente sobre os seus recursos naturais e o direito a nacionalizar empresas estrangeiras sem pagar indenizações, gerou importante revisão do conteúdo do direito internacional clássico, resultando em novas interpretações dos princípios de igualdade e soberania (MELLO, 1993, p. 21). As exigências dos países subdesenvolvidos também resultaram na inserção do desenvolvimento na agenda das Nações Unidas enquanto ação concertada de abordagem global, em dezembro de 1961, através da Resolução 1710 (XVI) (FEUER *et* CASSAN, 1985, p. 9-10).

No entanto, segundo Celso Albuquerque de Mello (1993, p. 57) a cooperação internacional dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento, antes que promoção do progresso atendia a outras finalidades não compatíveis com o conceito de desenvolvimento. Buscava: “a) financiar investimentos americanos; b) financiar venda de máquinas a preços mais elevados do que os do mercado internacional; c) submeter politicamente os países subdesenvolvidos; d) permitir aos países subdesenvolvidos participarem do comércio internacional, etc”.

As discussões sobre o desenvolvimento acessível à sociedade internacional cresceram no seio da ONU, resultando na realização da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) em 1964, e na criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1965.

Ainda assim, a cooperação parecia perpetuar a ingerência dos países do Norte sobre os países do Sul, não compatíveis com os princípios de igualdade, não ingerência em assuntos internos e autodeterminação dos povos, garantidos pela ONU. As palavras “ajuda” ou “assistência”, antes utilizadas, foram substituídas pela palavra “cooperação” através da Resolução nº 1.383 de 1959, da Assembleia-Geral da Organização, respeitando assim a igualdade entre estados (MELLO, 1993, p. 59). A assistência é dada atualmente por organismos internacionais: Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), o PNUD, Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID), etc. O movimento dos não alinhados, surgido em 1961, alertava para a necessidade de estabelecer um Estado de bem estar social para as populações mais pobres através do desenvolvimento, sem a ingerência política, ou seja, sem alinhar-se ao bloco socialista ou capitalista. Houve a construção da percepção da necessidade de intervenção de um direito que visasse a consecução do desenvolvimento para além do jogo político entre os detentores do poder; falou-se em direito ao desenvolvimento e o direito do desenvolvimento.

Hoje é possível afirmar que há tentativa de assimilação do dever de cooperação e solidariedade entre os Estados que compõem a sociedade internacional. Celso Albuquerque de Mello defende que vivemos em uma realidade na qual não há objeções a este dever (MELLO, 1993, p. 69). O autor propõe ainda que “há hoje um verdadeiro dever jurídico no sentido dos estados cooperarem entre si com a finalidade de se garantir um desenvolvimento para todos os povos” (1993, p. 55). Entretanto, esse dever é questionável, pois ainda que o sistema internacional hoje conta com diversos instrumentos, agências e organismos voltados para o desenvolvimento através da cooperação internacional, as normas desses organismos não são

juridicamente vinculantes, são normas de *soft law*, a aplicação desses instrumentos legais depende da adesão dos seus destinatários, os Estados.

A cooperação para o desenvolvimento pode ser bilateral ou multilateral. É bilateral quando ocorre entre o governo ou organismo privado de um país e o governo de outro país em desenvolvimento; multilateral é a cooperação promovida no seio das organizações internacionais econômicas, com fundos provenientes das contribuições de seus membros. A cooperação bilateral também é conhecida como assistência pública ao desenvolvimento. A cooperação para o desenvolvimento é a base de muitas organizações internacionais, dentre elas podemos citar o Grupo do Banco Mundial e o PNUD, ainda assim, várias agências da ONU também participam da cooperação multilateral em seus domínios específicos, tais como a FAO, ONUDI, OMS, etc (BELANGER, 1997, p. 155-161).

A cooperação internacional para o desenvolvimento ainda pode ser classificada de acordo com a sua natureza como: humanitária, militar, científica, tecnológica, técnica etc. Por fim, a cooperação ainda pode dividir-se em horizontal e vertical, de acordo com os Estados parceiros da cooperação, deste modo, a cooperação Sul-Sul é considerada horizontal, pois envolve países em desenvolvimento, ao passo que a cooperação vertical se dá na parceria entre um Estado desenvolvido e outro Estado em desenvolvimento. No entanto, o conceito de horizontalidade é hoje questionado nas relações Sul-Sul, pois ainda que envolva dois países em desenvolvimento, os estágios de desenvolvimento destes são diferentes, sendo a verticalização inevitável.

1.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SUL-SUL

Em 1945, o 5º Congresso Pan-africano já denunciava a exploração econômica da qual o continente era vítima, alertando para a necessidade de melhoria das condições sociais da população africana, como a luta contra o analfabetismo, a subnutrição, o reconhecimento de direitos sociais, etc. No seio da ONU, em 1947, surgiu o grupo autodenominado árabe-asiático, posteriormente conhecido como afroasiático, somando-se mais tarde ao movimento os países latinoamericanos. A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi criada em 1948 como agência regional da ONU, voltada para o estudo dos problemas econômicos próprios da América Latina e desenvolvimento da região.

A Conferência de Bandung, em 1955, marcou formalmente a articulação dos países em desenvolvimento a nível internacional, sendo considerada o ponto de partida das relações Sul-Sul. O Movimento dos Não Alinhados, que posteriormente passou a ser conhecido como o Grupo dos 77 (G-77), fortaleceu a noção de solidariedade e da necessidade de ação coletiva entre os países em desenvolvimento, pressionando a reorganização do sistema econômico internacional. A organização do G-77 resultou no reconhecimento da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) a propor sistema econômico internacional mais justo, na convocação da primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) em 1964, na sua constituição como órgão permanente da ONU e no surgimento do direito internacional do desenvolvimento (FEUER *et* CASSAN, 1985, p.11-18).

A base principal da cooperação Sul-Sul consiste na solidariedade dos países do Sul na busca do bem estar nacional e do alcance das metas de desenvolvimento, alinhadas aos objetivos de desenvolvimento do milênio, sempre observando os princípios de respeito à soberania nacional, propriedade e independência nacional, equidade, não condicionalidade, não interferência em assuntos domésticos e benefício mútuo. Surgiu como alternativa ao alinhamento Leste-Oeste, na tentativa de influenciar o sistema internacional através da quantidade de votos nos fóruns multilaterais, realizando-se através de esforços concertados nas esferas política, econômica, social, cultural, ambiental e técnica, por cooperação bilateral, multilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Instituições públicas e privadas, assim como organizações não governamentais e indivíduos, participam da cooperação Sul-Sul.

A cooperação Sul-Sul não encontra definição limitada e precisa. Reside principalmente na cooperação econômica, baseando-se especialmente no conceito de autonomia coletiva e cooperação técnica entre países em desenvolvimento (BELANGER, 1997, p. 148).

O conceito de “autonomia coletiva” dos países em desenvolvimento começou a tomar forma a partir da Conferência de Bandung, sendo reconhecido como tal a partir de 1976, inserido no contexto da NOEI, consagrado em 1979, com a elaboração do Programa para a autonomia coletiva, em Arusha. Neste contexto, “autonomia coletiva” relata a capacidade de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos sem a necessidade de recorrer aos países desenvolvidos (BELANGER, 1997, p. 148), ou seja, há o reconhecimento da existência de problemas próprios, com necessidade de cooperação e desenvolvimento entre os países em desenvolvimento. A solidariedade e a autonomia coletiva ainda compreendem o fortalecimento do poder de negociação dos países em desenvolvimento face aos países

desenvolvidos e a criação de mecanismos e instituições destinadas à promoção da cooperação e integração regional e sub-regional (FEUER *et* CASSAN, 1985, p. 37).

Já o conceito de cooperação técnica entre países em desenvolvimento é operacional, que permite a realização de outros conceitos como a autonomia coletiva, o desenvolvimento endógeno e a satisfação das necessidades essenciais, tendendo à descentralização internacional. Foi reconhecido em 1972, através da Resolução 2974 (XXVIII), da Assembleia Geral da ONU, e oficializado em 1978, na Conferência de Buenos Aires para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (BELANGER, 1997, p. 149). No mesmo ano, foi criada a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul, unidade vinculada ao Pnud, visando a implementação da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento.

Outra expressão das relações Sul-Sul é “cooperação comercial”. Belanger (1997, p. 150) aponta que as relações comerciais, juntamente com as relações financeiras, constituem o principal eixo do diálogo Sul-Sul. Essas relações se cristalizam através de acordos de comércio bilaterais e multilaterais, acordos de crédito e pagamento como o da Associação Latinoamericana de Integração (ALADI), câmaras de compensação – África Ocidental e África Central - mecanismos de financiamento das exportações, fundos de estabilização (América Central), fundos monetários (países árabes), etc.

A emergência do neoliberalismo, os sucessivos choques do petróleo e a crise dos anos 80 diminuíram sensivelmente o fluxo Norte-Sul de ajuda ao desenvolvimento, enfatizando ainda mais a necessidade de aumento da cooperação Sul-Sul. O fim da Guerra Fria também resultou no corte das ajudas ao desenvolvimento de natureza ideológica. O endividamento dos países em desenvolvimento passou a ser um dos pontos mais importantes da cooperação. Concomitantemente, as agências internacionais e a sociedade civil se fortaleceram durante o período, introduzindo os conceitos de desenvolvimento participativo, fortalecimento da sociedade civil e do setor privado na cooperação ao desenvolvimento (THERIEN, 2001, p. 97). A cooperação internacional para o desenvolvimento destinava-se, principalmente, a medidas de ajuste estrutural nos moldes do Banco Mundial- FMI, especialmente voltadas para a assistência financeira, enfraquecendo a cooperação Sul-Sul.

Durante a década de 1990 e início do século XXI, o desenvolvimento internacional voltou à pauta da agenda internacional. A definição e compromisso comum para a consecução dos objetivos de desenvolvimento do milênio até 2015⁴ deu novo fôlego à cooperação para o

⁴ 1 - Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a U\$ 1 por dia; 2 - Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome; 3 - Garantia de que, até 2015, todas as crianças de ambos os sexos terminem um ciclo completo de ensino; 4 - Eliminar as disparidades

desenvolvimento, evidenciando a urgência dos problemas do Sul. Os modelos tradicionais de cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul se mostraram ineficazes e insuficientes para responder aos desafios de desenvolvimento de parcela expressiva da população mundial, a recuperação econômica e os avanços sociais experimentados por alguns países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China, evidenciaram mais uma vez a importância da cooperação Sul-Sul para a promoção do desenvolvimento internacional, desde que em modelo mais adequado, equitativo e ajustado aos interesses pontuais dos países em desenvolvimento.

Essa cooperação também é percebida nos fóruns multilaterais como a OMC, através da articulação do G-20, buscando objetivos comuns. Nesse âmbito, o Brasil tem assumido postura cada vez mais ativa, promovendo acordos bilaterais de cooperação com diversos países da África e Ásia, defendendo a integração regional da América do Sul, liderando o levantamento de questões junto a OMC e ONU, etc⁵.

1.3 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O direito ao desenvolvimento encontra-se hoje expressamente reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Declaração do Direito ao Desenvolvimento de

entre os sexos no ensino fundamental e médio, se possível até 2005, em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015; 5 - Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de cinco anos de idade; 6 - Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna; 7 - Até 2015, ter detido a propagação do HIV/AIDS e começado a inverter a tendência atual; 8 - Até 2015 ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual; 9 - Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais; 10 - Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e esgotamento sanitário; 11 - Até 2020 ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários. Há ainda as metas 12 a 18 e que tratam de questões de desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro; atendimento a necessidades especiais de países menos desenvolvidos; o problema da dívida externa; trabalho digno e produtivo para os jovens; acesso a medicamentos e tornar acessíveis os benefícios de novas tecnologias. (LAURENTI, 2005).

⁵ Segundo o Itamaraty: *“O Brasil percebeu, durante a crise financeira, o surgimento de uma oportunidade para a mudança na estrutura do sistema financeiro e econômico internacional. O País apoiou vigorosamente os trabalhos do grupo e atuou como um dos principais atores no processo de consolidação do G-20 como o principal foro para lidar com temas econômicos internacionais. O Brasil segue defendendo a maior participação dos países em desenvolvimento nas decisões sobre a economia mundial.”* (BRASIL).

Marcelo Fernandes de Oliveira (2005) também observa que o protagonismo brasileiro nas relações Sul-Sul está “consubstanciado na formação do Ibas – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul; na criação do G-20 – Grupo de países em desenvolvimento criado na fase final de preparação da V Conferência Ministerial da OMC; na aproximação com países africanos e árabes; na participação no G4 – Grupo composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão – em busca da reforma no Conselho de Segurança da ONU e das suas respectivas admissões nele como membros permanentes; na revalorização da inserção regional, inclusive ao se dispor a arcar com os custos do exercício da sua liderança, especificamente, no Mercosul – Mercado Comum do Sul – e na América do Sul, além de incentivar seus parceiros em desenvolvimento a também incorporarem a dinâmica regional às suas respectivas política externa, visando consolidar seus papéis de relevância regional. A missão de paz da ONU conduzida pelo Brasil no Haiti é ilustrativa dessa agenda política”.

1986, aprovada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, e reforçado pela Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993. Está inserido entre os direitos humanos de terceira dimensão, direitos de solidariedade e fraternidade, podendo figurar como direito de segunda dimensão na medida em que é considerado um processo decorrente e necessário a partir da efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. (CHEREM, 2004, p.98).

Os princípios e objetivos contidos na Carta das Nações Unidas, especificamente nas disposições constantes do preâmbulo⁶, artigo 1.3⁷ e artigo 55⁸, já apontam as origens do direito ao desenvolvimento. Para Cláudia Perrone-Moisés (1997, p.65-66) teria havido mudança na concepção do direito ao desenvolvimento que, no direito internacional tradicional, observando-se o art. 55 da Carta, consistia em direito passivo por informar o direito dos Estados de se desenvolverem sem interferência dos outros membros da comunidade internacional. Na concepção atual, a expressão ‘direito ao desenvolvimento’ comporta uma ação que envolve a cooperação dos países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com fundamento no conceito de justiça econômica distributiva⁹.

⁶ NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e **a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas**, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e **a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.**

E para tais fins praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, **a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.**

Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos.

Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas (BRASIL, 1945, *grifo nosso*).

⁷ Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são:

[...] 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

⁸ Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (BRASIL, 1945).

⁹ Segundo Aristóteles: “a justiça distributiva é uma mediação proporcional entre duas desigualdades e esta mediação é o igual”. (ARISTÓTELES, 1973, p.14). Desta forma, a justiça econômica distributiva significa atingir a distribuição de riquezas de forma proporcional entre os indivíduos.

Cherem (2004, p.96) afirma que o direito ao desenvolvimento já estava presente na Declaração Universal de Direitos do Homem (DUDH), ainda que não definido de maneira específica. Na DUDH havia a previsão, em diversos artigos, do desenvolvimento como direito protegido pela lei, a partir do compromisso dos Estados em promover o seu respeito e sua observância. A autora afirma a impossibilidade de determinação precisa do conteúdo do direito ao desenvolvimento em razão da amplitude do conceito de desenvolvimento:

O desenvolvimento vai da possibilidade de participação política nas decisões do Estado ao direito ao trabalho e à saúde. (...) O art. XXV estende ao homem o direito a um padrão de vida que seja capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem-estar, alimentação, vestuário e habitação. Tais direitos não existem quando não há desenvolvimento, ou quando há subdesenvolvimento (CHEREM, 2004, p. 97).

A expressão “direito ao desenvolvimento” como direito humano na esfera internacional foi utilizada pela primeira vez por Keba M’Baye, oficial senegalês, na conferência inaugural no Instituto de Direitos Humanos de Estrasburgo, em 1971. Silvia Oliveira (2005, p. 512) afirma que:

Na concepção de M’Baye o direito ao desenvolvimento possuía dimensões nacional e internacional, e essa última era primordial para sua realização; e o senegalês ressaltava o papel do Estado na realização do direito do indivíduo em razão das relações interestatais que constituem a realidade do sistema internacional.

A partir de então, a ideia de que o direito ao desenvolvimento constitui direito humano passou a integrar a agenda das Nações Unidas (em especial, da Assembleia Geral e da Comissão de Direitos Humanos), enfatizando que a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento constitui prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos, afirmando ainda a necessidade de cooperação internacional para a implementação desse direito.

A Resolução 4 (XXXIII) de 1977 continha a primeira menção oficial ao direito ao desenvolvimento, solicitando ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) o convite do Secretário Geral da ONU, em colaboração com a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) e demais organismos especializados da ONU, a elaboração de estudo concernente à dimensão internacional do direito ao desenvolvimento.

Em 1979, foi publicado o relatório analítico das fontes e do conteúdo do direito ao desenvolvimento, intitulado “*The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international cooperation, including the right to peace, taking into account the requirements of the new international*

economic order and the fundamental human needs, report of the Secretary-General”¹⁰. Esse relatório pretendia analisar como realizar os direitos econômicos, sociais e culturais, com enfoque especial sob os países em desenvolvimento, apontando as ações nacionais e internacionais a serem tomadas na expectativa de garantir a consecução desses direitos.

Em 2 de março de 1979, através da Resolução 5 (XXXV), a Comissão Direitos Humanos afirma o direito ao desenvolvimento como direito humano, no qual a igualdade de oportunidades constitui prerrogativa das nações e dos indivíduos que as constituem (OLIVEIRA, 2005, p. 514). A Assembleia Geral, na Resolução 34/46 de 23 de novembro de 1979, reconheceu pela primeira vez o direito ao desenvolvimento como direito humano. Em 1981, através da Resolução 36 (XXXVII) da Comissão de Direitos Humanos, foi instituído o grupo de trabalho governamental de peritos, com a missão de analisar o direito ao desenvolvimento como direito humano, e formular projeto de declaração.

Em 1986, a Assembléia Geral da ONU adotou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. O preâmbulo da Declaração conceitua desenvolvimento como “processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (ONU, 1986). O art. 1 da Declaração conceitua o direito ao desenvolvimento, garantindo-lhe status de direito humano:

Artigo 1

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais (ONU, 1986).

Segundo a Declaração, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento, devendo ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento (art. 2). Cecília Oliverio (2009, p. 64) observa que a declaração ressalta a importância do processo de desenvolvimento na realização e construção dos direitos humanos, na medida em que o direito

¹⁰ As dimensões internacionais do direito ao desenvolvimento com um direito humano em relação a outros direitos humanos baseados na cooperação internacional, incluindo o direito à paz, considerando os requisitos da nova ordem econômica internacional e as necessidades humanas fundamentais, relatório do Secretário Geral.

ao desenvolvimento inclui o direito de participar, contribuir e gozar dos próprios frutos do desenvolvimento.

A Declaração revela duas faces do direito ao desenvolvimento, individual e coletiva. Essas dimensões são relatadas na medida em que declara a pessoa humana e os povos como beneficiários deste direito, e os Estados como responsáveis pela realização do desenvolvimento, alertando para a importância da cooperação internacional. O instrumento ainda possui aceitação internacional e nacional, por conter disposições ligadas ao desenvolvimento relativas tanto a políticas nacionais quanto internacionais. O parágrafo 10 da Declaração e Programa de Ação de Viena reafirmou o direito ao desenvolvimento como direito humano, universal e inalienável¹¹, reafirmando ainda a necessidade de cooperação internacional e de promoção de políticas nacionais orientadas ao desenvolvimento. O parágrafo 12 do referido instrumento inseriu de vez a questão ambiental ao tema do desenvolvimento, adotando o conceito presente no Relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável, a ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras (ONU, 1993).

Cecília Oliverio (2009, p.72) conclui que o direito ao desenvolvimento constitui um direito humano que abarca a implementação e consecução dos demais direitos humanos, caracterizando-se como o direito ao processo especial de desenvolvimento, onde todos os direitos humanos são realizados em conjunto, considerando-se seus efeitos reflexivos, permitindo aos indivíduos e povos o exercício de suas liberdades e capacidades; assim, pode-se inferir que o direito ao desenvolvimento deve guiar as políticas públicas em nível interno, orientar as próprias relações internacionais e condicionar toda e qualquer atividade do Estado, tanto em âmbito interno quanto internacional. No âmbito do comércio internacional, as relações interempresariais não podem promover a espoliação e ingerência de um país sobre o outro.

¹¹ A Declaração de Viena (ONU, 2003), expressa:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais.

Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.

O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.

1.4 O DIREITO DO DESENVOLVIMENTO

O movimento de descolonização dos continentes asiático e africano trouxe à tona discussões acerca do desenvolvimento na agenda internacional. A teoria econômica, que seguiu à Segunda Guerra, já havia se dedicado a investigar o tema, entretanto, a discussão ainda não parecia evidenciada em âmbito internacional. As nações surgidas a partir desse movimento pertenciam ao mundo dos países em desenvolvimento, apresentando condições políticas, econômicas e sociais preocupantes. Após a descolonização, muitas nações conheceram conflitos internos, piorando ainda mais a situação de “subdesenvolvimento”, com muitas delas ainda integrando o grupo dos países menos desenvolvidos.

Surge uma ideologia do desenvolvimento, resultante dos anseios das novas nações em alcançar plenamente sua emancipação política. Neste contexto, a pressão exercida pelos países em desenvolvimento culmina com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), em 1964, que abre espaço para as reivindicações acerca do desenvolvimento na agenda internacional. O princípio de igualdade assume o conceito aristotélico, cristalizado no regime de exceção ou de desigualdades compensadoras da CNUCED, também conhecido por Direito Internacional do Desenvolvimento (PERRONE-MOISÉS, 1997, p. 75). Oliveira (2005, p. 510) aponta que o DID foi concebido como um novo ramo do Direito Internacional¹², visando a solução dos problemas singulares dos países em desenvolvimento e a veiculação das demandas referentes ao estabelecimento da NOEI. Este direito se funda teoricamente nos princípios de justiça e equidade, compreendida em sua acepção material.

Para Lier Pires Ferreira (2011, p.48), o DID resulta da luta e resistência dos países subdesenvolvidos em face da dominação dos países centrais. Seu principal foco consistia nas necessidades dos países em desenvolvimento, em especial, da possibilidade de alcançar o desenvolvimento econômico, com vistas a solucionar problemas de cunho interno. O autor ainda afirma que é possível depreender das declarações da ONU os seguintes princípios relativos ao desenvolvimento: (i) Cooperação internacional para o desenvolvimento; (ii) Benefícios mútuos equitativos; (iii) Reparação de injustiças resultantes do uso da força e que privem as nações dos meios naturais necessários para o seu desenvolvimento; (iv) Respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais; (v) Promoção da justiça social

¹² A Professora Doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa adota postura que diferencia o DID do direito ao desenvolvimento de maneira distinta.

internacional; (vi) Livre acesso dos países insulares ao mar, consoante os princípios acima (FERREIRA, 2011, p.93).

Há clamor por maior participação nas relações econômicas internacionais. Os princípios relativos ao desenvolvimento informam um direito de caráter predominantemente interestatal, a reger as relações econômicas entre Estados. Celso D. de Albuquerque Mello (1993, p.10) aponta que o DID consiste no ramo do Direito Internacional voltado ao estabelecimento de ordem jurídica internacional cujo objetivo reside na eliminação do subdesenvolvimento. A cooperação internacional seria o instrumento para alcançar esse objetivo, através da redistribuição de riqueza, sem se olvidar que o desenvolvimento não consiste em conceito meramente econômico. Pode ser interpretado como crítica ao Direito Internacional clássico e que acarretará na sua renovação. Seria um direito orientado, voltado ao desenvolvimento; composto, pois é um mosaico de elementos díspares, não homogêneos; contestado, vez que grande parte de suas normas não são aceitas por países desenvolvidos; concreto, pois considera a realidade fática; democratizante, no sentido de que cada Estado tem direito a um voto; de prospectiva, visto que é finalista, dinâmico e messiânico que não pretende cristalizar situações; de coordenação e aleatório, não conta com juiz e/ou coação; e, por fim, sua única finalidade é o desenvolvimento (MELLO, 1993, p. 25-26).

Entretanto, conforme aponta Cecília Oliverio (2009, p. 77), apesar dos seus esforços, o DID não conseguiu estabelecer o desenvolvimento como principal objetivo e preocupação da comunidade internacional, já que buscava o direito dos Estados subdesenvolvidos de verem suas reivindicações atendidas, concedendo legitimidades às exigências governamentais. Enquanto no direito ao desenvolvimento, o enfoque não reside nos Estados, mas nos indivíduos, aproximando os direitos humanos ao desenvolvimento, complementando os objetivos perseguidos pelo direito do desenvolvimento.

O direito do desenvolvimento se concentra sobre as relações entre Estados, baseado no princípio de justiça, igualdade soberana, equidade material e solidariedade. Destina-se a conferir prerrogativas aos países que historicamente estiveram em situação desvantajosa, de exploração propriamente dita, em face das nações que lograram, muitas vezes, alcançar o desenvolvimento a partir da exploração daqueles países. Ao envolver regras acerca das relações econômicas internacionais, integra o Direito Econômico Internacional. Está presente nas normas do sistema multilateral de comércio e em acordos bilaterais e multilaterais de cooperação.

Para Maria Luiza Pereira de Alencar (2012, p. 41-46) o direito do desenvolvimento estaria situado no âmbito do direito econômico constitucional, nas relações entre o Estado e os

agentes de mercado, ainda que conjugados em prol do interesse social. A relação entre direito econômico e desenvolvimento está presente nas políticas públicas, internas ou internacionais, nos campos fiscal, trabalhista, de investimento nacional, de regulação da economia etc. Pode ser encontrado no direito do trabalho, do comércio interno, da saúde, do consumo e internacional, nas decisões de governo e/ou políticas públicas incluindo o setor produtivo e as relações de produção, a exploração de bens e serviços, o investimento em atividades econômicas, entre outros.

O direito ao desenvolvimento se manifesta na esfera dos direitos humanos, entre os direitos humanos de solidariedade. A pessoa humana e o Estado compartilham a titularidade do direito ao desenvolvimento, conforme expressa a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento e o Programa de Ação de Viena, encontrando-se inserido entre os direitos humanos de terceira dimensão. O Estado é ao mesmo tempo destinatário e promotor da norma. Destinatário da cooperação internacional para favorecer e promover o desenvolvimento das nações a enfrentar dificuldades em seu processo de desenvolvimento. Promotor no sentido de assegurar à pessoa humana o exercício de suas prerrogativas, tais como participação política, acesso à educação, à saúde, etc. Essa norma se encontra em declarações de organizações internacionais, instrumentos jurídicos de direitos humanos, sistema multilateral de comércio, nos ordenamentos jurídicos nacionais, etc.

1.5 COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

Irineu Strenger (2000, p. 750) define comércio internacional como:

Atividade que traduz uma visão projetiva transfronteiras de todos os acontecimentos que envolvem intercâmbios visíveis e invisíveis manifestados pelos mecanismos da compra e venda de mercadorias, transferência de tecnologia, investimentos, representações e outros entendimentos que possibilitem a consecução de lucro e vantagens para as partes intervenientes, compreendendo os atos formais possibilitantes dessas relações.

O comércio internacional é tão antigo quanto a própria história das civilizações humanas. Durante a Antiguidade, Atenas, por exemplo, importava trigo das cidades jônicas e exportava vinho, azeite, prata e cerâmica, por sua vez, as cidades jônicas vendiam o trigo que adquiram das colônias da Criméia; e assim por diante. Do século XV ao século XVIII, o

mercantilismo e o metalismo determinaram a política externa e interna das nações europeias que se baseava na acumulação de metais preciosos, em razão de tais acontecimentos, os Estados europeus excluídos do progresso tecnológico das Grandes Navegações e da colonização do Novo Mundo encontravam no comércio internacional a melhor possibilidade de acumular riquezas, aumentando suas reservas de ouro através de balanças comerciais favoráveis. Nas palavras de Huberman (1986, p. 111), “o negócio, portanto, era exportar mercadorias de valor e importar apenas o que fosse necessário, recebendo o saldo em dinheiro sonante”, em outras palavras, o comércio internacional consistia em política de promoção do crescimento econômico, confundido, à época, no período com desenvolvimento.

Teorias econômicas acerca da relação entre comércio internacional e crescimento econômico já eram defendidas no século XVIII. Adam Smith afirma em *A riqueza das nações* que o comércio livre, ao expandir os mercados, estimula os indivíduos a oferecer mais produtos, para o autor, a divisão do trabalho, também compreendida como a especialização, é limitada pelo número de trocas no mercado. Sendo assim, a expansão dos mercados promove o crescimento geral da produtividade e da riqueza. Nesse contexto, Smith, com a teoria das vantagens absolutas, afirmava que os países deveriam se especializar naquilo que melhor produziam, ou seja, no setor produtivo em que apresentavam maior eficiência, no entanto, tal teoria não previa soluções aos países que apresentavam menor eficiência que outras economias.

No século XIX, o economista David Ricardo apontava a necessidade de redução das tarifas alfandegárias, afirmando que a intensificação do fluxo do comércio internacional traria maior eficiência alocativa às economias, uma vez que se poderia adquirir mercadorias a preço relativo inferior às mercadorias produzidas internamente. Magnoli e Serapião (2006, p. 115) afirmam que, segundo o modelo ricardiano:

Países com níveis distintos de produtividade do trabalho em indústrias diferentes especializam-se na produção das mercadorias em que são mais produtivos. Os ganhos do comércio advêm dessa especialização, e o comércio é como se fosse uma forma de produção indireta e mais eficiente, ampliando as possibilidades de consumo.

Assim, as trocas comerciais entre estes Estados aumentariam a eficiência alocativa em ambas as economias, resultando em maior nível do produto e da renda. A Teoria ainda implica a especialização das economias na produção de determinados bens, propiciando o desenvolvimento de novas tecnologias e gerando maior eficiência. Assim, o principal ponto

de Ricardo consiste no argumento de que o comércio internacional é vantajoso para ambas as nações envolvidas nas relações comerciais, promovendo a riqueza em ambas as economias.

Ambas as teorias defendem a liberdade de comércio. O Estado deveria reduzir as barreiras tarifárias, estimulando assim o intercâmbio comercial. Os governos europeus continuaram a aplicar políticas mercantilistas, como restrição às importações, acúmulo de reservas, protecionismo e intervencionismo econômico. Apenas Holanda e Inglaterra apresentaram políticas comerciais liberais, atendendo a interesses econômicos próprios. A instabilidade econômica do início do século XX, culminando nas duas grandes guerras, evidenciava a necessidade de sistema de planejamento econômico articulado a nível mundial. Para promover ambiente de maior cooperação econômica a global, em 1944 foi concluído o Acordo de Bretton Woods, instituindo o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) ou Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Internacional de Comércio (OIC). As negociações para a criação da OIC fracassaram. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), firmado em 1947, entrou em vigor provisoriamente em 1º de janeiro de 1948, objetivando a instauração do comércio internacional de bens livre de barreiras - tarifárias e não tarifárias.

O liberalismo está claramente presente no GATT. O artigo 1º do GATT instituiu a cláusula da nação mais favorecida (NMF), concedendo igual tratamento a todos os países envolvidos, estendendo, desse modo, as vantagens oferecidas a um país para os demais países que firmaram o GATT. O sistema procurava acabar com os benefícios bilaterais de comércio, adotando o multilateralismo como estratégia institucional e fortalecendo as bases do Acordo ao distender as concessões, antes bilaterais.

Entretanto, apesar do aumento da atividade produtiva, a liberalização do comércio não apresenta apenas vantagens às nações. Prebisch contesta a dinâmica da teoria ricardiana, observando que as economias em desenvolvimento, historicamente produtoras de bens primários, não apresentavam resultados satisfatórios em termos de desenvolvimento. O economista constata que há tendência de queda no preço dos bens primários em relação aos bens manufaturados, produzidos pelos países desenvolvidos, levando à deterioração dos termos de troca dos países em desenvolvimento.

Prebisch reconhece a industrialização como motor do desenvolvimento, e, para alcançá-lo, os países em desenvolvimento deveriam impor programas de substituição de importações, com aplicação de altas tarifas aos produtos manufaturados concorrentes das indústrias nascentes dos países em desenvolvimento. A aplicação prática desta teoria, no entanto, tampouco promoveu o desenvolvimento, observando-se muitas vezes que as

indústrias nacionais eram ineficientes em relação aos competidores estrangeiros, não ocorrendo, sequer, desenvolvimento econômico.

O liberalismo comercial também não foi capaz de apresentar resposta satisfatória à questão. Gore e Herrmann (2008) observam que as evidências empíricas apontam que, em relação aos países menos desenvolvidos, a liberalização não produziu os efeitos desejados sobre o crescimento econômico e a redução da pobreza. Para tanto, argumentam que políticas públicas são necessárias, em conjunto com a liberalização, para direcionar as economias ao desenvolvimento, superando as deficiências estruturais destes países.

Silvia Oliveira (2005, p.107-108) aborda as perspectivas debatidas no seio da ONU para tratar das possíveis soluções para o desenvolvimento, a partir da discussão da relação deste com o comércio internacional:

- (i) necessidade de redução das flutuações dos preços dos produtos primários nos mercados internacionais e de interrupção da tendência à deterioração dos termos de intercâmbio dos Estados exportadores desses produtos por meio de controle e financiamento de estoques e planejamento em médio prazo, em escala mundial, da sua oferta;
- (ii) acesso dos países em desenvolvimento ao comércio internacional, principalmente ao comércio de bens manufaturados, o que exige tratamento preferencial para esses países, sem reciprocidade;
- (iii) desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas nos países em desenvolvimento como condição necessária à eliminação da situação de dependência estrutural e para que as relações internacionais deixem de operar como mecanismo de transferência de recursos em benefício de uns poucos privilegiados e em detrimento da maioria da humanidade; e
- (iv) orientação global do processo de desenvolvimento no intuito de impedir que as relações externas e o próprio progresso técnico aprofundem as desigualdades sociais e acarretem a degradação do meio físico.

A distância entre os países desenvolvidos, em desenvolvimento e menos desenvolvidos, no entanto, tem aumentado ao longo do tempo.

Atualmente, o sistema legal da Organização Mundial de Comércio¹³ ainda observa a cláusula MNF, mas admite exceções ao princípio do multilateralismo. Podem ser estabelecidos acordos de livre comércio aplicáveis unicamente ao comércio intragrupo, adotando medidas discriminatórias em relação aos produtos provenientes de terceiros países. De igual modo, podem ser adotadas condições especiais mais favoráveis aos produtos provenientes de países em desenvolvimento, assim como podem permitir obstáculos aos produtos considerados fruto de comércio desleal procedentes de determinados países. Com

¹³ entidade surgida após as negociações da Rodada Uruguai, em 1994, que serve de fórum para os acordos do comércio internacional e de lastro para o sistema de solução de conflitos entre os seus membros.

relação aos serviços, certos países, em determinadas circunstâncias, também poderão aplicar discriminações similares àquelas previstas no GATT.

As exceções resultam da aplicação do Acordo e da necessidade de acompanhar as questões levantadas no seio da comunidade internacional, tais como: a) a criação de organizações regionais – a criação das Comunidades Européias foi o fator que desencadeou a adaptação das normas do GATT ao direito estabelecido por estas organizações; b) a consolidação da discussão sobre o direito ao desenvolvimento e o seu reconhecimento – inseridas aqui normas como o Sistema Generalizado de Preferências (SGP); c) a reivindicação dos países em desenvolvimento acerca da desigualdade fática entre estes e os países desenvolvidos – reconhecimento de diferentes estágios de desenvolvimento, diferentes responsabilidades entre países, relativização da soberania em seu sentido clássico, etc; d) o reconhecimento da comunidade internacional da existência de diferentes necessidades entre os países, diferenciando os países em desenvolvimento, com especial atenção à situação dos países menos desenvolvidos, que necessitam maior assistência para atingir o desenvolvimento, proporcionar melhores condições a sua população, etc; e) a penalização das chamadas práticas desleais de comércio, etc.

O presente capítulo se debruçará sobre as concessões especiais aos países em desenvolvimento, abordando a discussão da promoção do desenvolvimento através do sistema multilateral de comércio, visto que o comércio internacional é compreendido atualmente como importante instrumento de promoção ao desenvolvimento.

1.5.1 Um conceito amplo: países em desenvolvimento

A teoria do desenvolvimento como ramo da ciência econômica surge entre 1940 e 1950, objetivando descrever as razões do desenvolvimento. Em princípio, as teorias forneciam fórmulas para os países “atrasados” a relatar as políticas econômicas a serem adotadas para promover o desenvolvimento, baseados nas políticas adotadas pelos países “adiantados”; no entanto, a utilização dos referidos termos imprimia estática à situação econômica dos países, ou seja, havia a impressão de que o “estado de atraso” não poderia ser superado. Desta forma, passaram a ser empregados os termos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, gerando dinâmica e esperanças de superar o subdesenvolvimento. Dentro do contexto, Prebisch introduz a noção de centro e periferia para classificar os países,

explicando as interações entre estes a partir desta ótica, todavia, por volta dos anos 1970, se adota a nomenclatura de países em vias de desenvolvimento, extraindo possíveis cunhos negativos relacionados ao prefixo “sub”, e imprimindo maior dinamicidade ao processo econômico.

Quanto ao uso do termo no sistema da ONU:

Não há nenhuma convenção estabelecida quanto à denominação de regiões ou países “desenvolvidos” ou “em desenvolvimento” no sistema das Nações Unidas. Na prática, Japão na Ásia, Canadá e Estados Unidos na América do Norte, Austrália e Nova Zelândia na Oceania, e Europa são considerados regiões ou países “desenvolvidos”. Nas estatísticas internacionais, a União Aduaneira da África Austral também é tratada como região desenvolvida e Israel como um país desenvolvido; países da ex-Iugoslávias são considerados países em desenvolvimento; e países da Europa Oriental e da Comunidade de Estados Independentes (código 172) na Europa não estão incluídos nem entre regiões desenvolvidas ou em desenvolvimento¹⁴ (tradução nossa).

Não há classificação precisa para determinar os países em desenvolvimento. Silvia Oliveira (2005, p. 110) afirma não existir uniformidade entre os países classificados como países em desenvolvimento, vez que o termo abriga ao mesmo tempo inúmeros países com níveis de desenvolvimento diferentes, apresentando a doutrina diferentes denominações ao longo do tempo; com relação ao tema, Ana Manero Salvador (2009, p.3) aponta que a ‘auto eleição’ é o método mais utilizado – onde os próprios países em desenvolvimento se autodenominam desta maneira, reivindicando o direito a ser tratados de acordo a esta condição –, ademais, a auto eleição deve ser reconhecida para que a pretensão se aperfeiçoe. Tal sistema é adotado pela OMC, ou seja, os membros da organização se auto declaram desenvolvidos ou em desenvolvimento, desta forma, o reconhecimento afirmado pela autora se refere ao fato de que os Estados membros podem questionar a aplicação das provisões mais favoráveis para os países que se declaram em desenvolvimento, consequentemente, no sistema multilateral de comércio, a classificação como país em desenvolvimento envolve dois aspectos: a auto eleição e o reconhecimento dos outros membros.

Em 1971, a ONU passa a empregar o termo “países menos desenvolvidos” para identificar os países com severas desvantagens em seu processo de desenvolvimento e mais suscetíveis que outros países a falhar na erradicação da pobreza (UNOHRLLS, 2009, p. 2).

¹⁴ There is no established convention for the designation of “developed” and “developing” countries or areas in the United Nations system. In common practice, Japan in Asia, Canada and the United States in northern America, Australia and New Zealand in Oceania, and Europe are considered “developed” regions or areas. In international trade statistics, the Southern African Customs Union is also treated as a developed region and Israel as a developed country; countries emerging from the former Yugoslavia are treated as developing countries; and countries of eastern Europe and of the Commonwealth of Independent States (code 172) in Europe are not included under either developed or developing regions (UNSTATAS, 2011).

Atualmente existem 48 países menos desenvolvidos¹⁵, que observam os seguintes critérios estabelecidos pelo Comitê das Nações Unidas para Política Desenvolvimentista:

Baixos níveis de renda, medidos pela média da renda *per capita* por três anos. Uma renda *per capita* menor a \$745 por pessoa/ano qualifica para a inclusão, e superior a \$900 para a graduação.

Recursos humanos escassos, medidos por indicadores de nutrição, mortalidade infantil; educação secundária; e taxa de alfabetização adulta.

Alta vulnerabilidade econômica, medida por tamanho da população; isolamento; diversidade de bens exportados, participação da agricultura, silvicultura e pesca na economia; instabilidade da produção agrícola; instabilidade da exportação de bens e serviços; e desabrigo da população devido a desastres naturais¹⁶ (tradução nossa).

Até a presente data, apenas três países graduaram essa classificação: Botsuana em 1994, Cabo Verde em 2007, e Maldivas em 2010¹⁷.

A OMC adota a lista da ONU para determinar os PMD, destinatários de concessões específicas do sistema multilateral de comércio. Entre os 48 PMD, 31 são membros¹⁸ da OMC e outros 12¹⁹ estão em processo de negociação para a adesão.

Do ponto de vista jurídico, o Direito Internacional clássico reconhece o princípio da igualdade entre os Estados. Observa-se este princípio no art. 2.1 da Carta das Nações Unidas, que afirma que “a Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros” (BRASIL, 1945), entretanto, a partir do movimento de descolonização surgem reivindicações acerca da inserção dos novos Estados nas relações econômicas internacionais,

¹⁵ A classificação não inclui o Sudão do Sul, uma vez que o país só foi reconhecido formalmente como Estado em 08 de julho de 2011, data posterior à elaboração da lista.

¹⁶ “» Low-income, measured by an average income per person over three years. An average income of less than \$745 per person per year is considered for inclusion, and above \$900 for graduation.

» Weak human resources, as measured by indicators of nutrition, mortality of children aged five years or under; secondary school enrolment; and adult literacy rate.

» High economic vulnerability, measured by population size; remoteness; diversity of goods exported, share of agriculture, forestry and fisheries in the economy; instability of agricultural production; instability of exports of goods and services; and homelessness owing to natural disasters” (UNOHRLLS, 2009, p. 2).

¹⁷ Para abandonar o status de país menos desenvolvido, são necessários os seguintes critérios: alcançar os níveis mínimos para a graduação em pelo menos dois dos três critérios de classificação para países menos desenvolvidos, ou a sua renda *per capita* deve exceder o dobro do nível mínimo. A probabilidade de que o nível de renda *per capita* seja sustentável deve ser considerado elevada. Há um período de três anos de “transição suave” para assistir os países graduandos a ajustar a perda dos beneficiários associados a classificação como país menos desenvolvido (tradução nossa) – “a country must reach the threshold levels for graduation on at least two of the aforementioned three criteria, or its income per capita must exceed twice the threshold level. The likelihood that the level of income per capita is sustainable must be deemed high. There is a three year “smooth transition” period to assist graduating countries adjust to the loss of benefits associated with being an LDC” (UNOHRLLS, 2009, p.3).

¹⁸ Os PMD membros da OMC são: Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Chade, Djibuti, Gâmbia, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Ilhas Salomão, Lesoto, Madagascar, Maláui, Mali, Mauritânia, Moçambique, Mianmar, Nepal, Níger, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia.

¹⁹ Afeganistão, Butão, Guiné Equatorial, Etiópia, Ilhas Comores, Laos, Libéria, São Tomé e Príncipe, Samoa, Sudão, Vanuatu e Iêmen.

apontando a existência de desigualdade material entre as nações por aspectos de ordem econômica. A Nova Ordem Econômica Internacional, defendida por estes países e reconhecida 1974 pelas Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/S-6/3201 e A/RES/S-6/3203), introduz nova noção de Direito Internacional, reconhecendo as diferenças materiais, os desiguais deveriam ser tratados de maneira desigual, de forma a corrigir os desequilíbrios econômicos. Assim, o conceito de igualdade tradicionalmente adotado pelo Direito Internacional não é mais compatível com a realidade fática. Surge a noção de “desigualdade compensadora”. Silvia Menicucci de Oliveira (2005, p.126-127) relata que:

Esse princípio repousa na dualidade de normas jurídicas em relação aos países nos quais o nível de desenvolvimento é desigual e reflete a demanda por uma reforma do Direito Internacional dos anos 60, caracterizada pelo apelo à passagem da igualdade formal à igualdade real.

[...]

A compensação de desigualdades significava que os países em desenvolvimento deveriam conceder concessões aos países em desenvolvimento sem exigir reciprocidade, a fim de restabelecer um certo equilíbrio econômico entre eles, o que compreendia igualmente a possibilidade de tratamentos preferenciais aos países em desenvolvimento, sem estendê-los aos demais países e, então, sem observância da cláusula da NMF, ferramenta dos princípios do livre comércio e da não discriminação.

Assim, o princípio da igualdade soberana antes de remeter à igualdade entre Estados, refere-se a não ingerência em assuntos internos, liberdade de escolha dos países na determinação de seu sistema político, social, econômico e cultural, e, por fim, a plena soberania sobre suas riquezas e recursos naturais²⁰. O princípio da compensação das desigualdades deve ser interpretado a partir desta acepção do princípio da igualdade soberana.

A não reciprocidade nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento deriva da compensação de desigualdades. A discussão inicial estava orientada no sentido da necessidade de compensação histórica pela exploração promovida pelos países desenvolvidos. Atualmente, em especial no sistema multilateral de comércio, a compensação se destina à busca da igualdade entre as nações para assumir os compromissos e responsabilidades nas relações internacionais.

O Direito Internacional do Desenvolvimento que objetiva a eliminação do subdesenvolvimento se insere nesta perspectiva e daí resulta a necessidade de definir países

²⁰ Em relação à soberania sobre os recursos naturais, há discussões no âmbito do Direito Internacional Ambiental sobre os limites da soberania, ainda que o conceito de interesse comum da humanidade não contenha formalmente limitações quanto à soberania.

em desenvolvimento, pois estes são os destinatários destas normas. A ausência de definição precisa imprime insegurança jurídica ao sistema jurídico internacional.

1.5.2 Países em desenvolvimento e o sistema multilateral de comércio no GATT

O GATT foi firmado em 1947 por 23 membros fundadores no âmbito das negociações para a criação da Organização Internacional de Comércio (OIC). São eles: os Governos da Comunidade da Austrália, Reino da Bélgica, Birmânia, Estados Unidos do Brasil, Canadá, Ceilão, República do Chile, República da China, República de Cuba, Estados Unidos da América, República Francesa, Índia, Líbano, Grão-Ducado do Luxemburgo, Reino da Noruega, Nova Zelândia, Reino dos Países Baixos, Paquistão, Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte, Rodésia do Sul, Síria, República Tchecoslovaca e União Sul-africana²¹. Surgiu como acordo provisional, acabando por converter-se no principal conjunto de regras aplicadas ao comércio internacional entre 1948 e 1998. A “longa vida” do acordo provisional foi causada pelo fracasso das negociações para a criação da OIC, que apresentava projeto ambicioso. Long (1987, p.1) aponta que o texto da Carta de Havana de 1948 já continha disposições acerca do emprego e atividade econômica, desenvolvimento econômico e reconstrução, políticas comerciais, práticas comerciais restritivas, acordo intergovernamentais sobre commodities. Em relação aos interesses específicos dos países em desenvolvimento, a Carta dispunha sobre financiamento para o desenvolvimento econômico, investimentos internacionais, acordos preferenciais entre países em desenvolvimento e acordos sobre commodities (LONG, 1987, p. 89). Entretanto, a recusa da adoção do instrumento por parte de países como os Estados Unidos resultou no fracasso da Organização.

O preâmbulo do Acordo afirma que os países objetivam “elevar os padrões de vida, de assegurar o emprego pleno e um alto e sempre crescente nível de rendimento real e de procura efetiva, para a mais ampla exploração dos recursos mundiais e a expansão da produção e das trocas de mercadorias” (BRASIL, 1948), com base em “acordos recíprocos e mutuamente vantajosos, visando à redução substancial das tarifas aduaneiras e de outras barreiras às permutas comerciais e à eliminação do tratamento discriminatório, em matéria de comércio internacional” (BRASIL, 1948).

²¹ Dentre os membros fundadores, 13 eram economias em desenvolvimento.

A redação do preâmbulo permite observar o compromisso com o crescimento econômico através da liberalização do comércio. A vinculação ao liberalismo se deve à identificação do protecionismo como causa da instabilidade econômica e política do período entre-guerras. O novo sistema baseava-se em princípios como não discriminação e igual acesso a todos os mercados internos. O artigo I.1 do Acordo insere o conceito de tratamento generalizado da nação mais favorecida (NMF):

Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras partes contratantes ou ao mesmo destinado (BRASIL, 1948).

O Acordo previa algumas exceções à aplicação da cláusula NMF, entretanto, estas se baseavam em critérios como anterior soberania comum, antigas relações de dependência colonial, vizinhança, etc²².

Ana Manero Salvador (2006) e Olivier Long (1987) avaliam que o Acordo de 1947 tampouco manifestava total ausência de disposições compromissadas com as necessidades dos países em desenvolvimento, ainda que contivesse apenas uma única disposição. Os autores apontam que o art. XVIII, que trata das ajudas estatais para o desenvolvimento econômico, permite a adoção de medidas restritivas ao comércio em função da necessidade de reconstrução ou desenvolvimento de determinados setores agrícolas ou industriais. Inicialmente, essa cláusula se destinava a fins de reconstrução do pós guerra, e que se

²² “Art. I.2. As disposições do parágrafo primeiro do presente artigo não importarão na eliminação de quaisquer preferências com respeito a direitos aduaneiros ou encargos que não ultrapassem os limites fixados no § 3 deste artigo e que se enquadrem nas seguintes descrições:

- (a) preferências em vigor exclusivamente entre dois ou mais dos territórios enumerados no Anexo A, subordinadas às condições nele estipuladas;
- (b) preferências em vigor exclusivamente entre dois ou mais territórios que, em 1 de julho de 1939, estavam sujeitos a uma soberania comum ou unidos por laços de proteção ou suzerania, os quais são enumerados nos Anexos B, C e D, dentro das condições nos mesmos estipulados;
- (c) preferências em vigor exclusivamente entre os Estados Unidos da América e a República de Cuba;
- (d) preferências em vigor exclusivamente entre países vizinhos mencionados nos Anexos E e F.

3. Quando não for fixada especificamente a margem máxima de preferência na correspondente lista anexada a este Acordo, a margem de preferência sobre qualquer produto em relação ao qual seja permitida uma, preferência, de conformidade com o § 2º do presente artigo, não poderá exceder:

- (a) relativamente aos direitos ou encargos sobre qualquer produto descrito nessa lista, a diferença entre a taxa de nação mais favorecida e a taxa preferencial, que figuram na mesma lista; se não houver estipulação da taxa preferencial, esta, para os fins de aplicação do presente parágrafo, passará a ser a que estava em vigor em 10 de abril de 1947; se nenhuma taxa de nação mais favorecida fôr fixada, a margem não ultrapassará a diferença, existente em 10 de abril de 1947, entre a taxa aplicável à nação mais favorecida e a taxa preferencial;
- (b) no tocante aos direitos ou encargos sobre qualquer produto não descrito na lista correspondente à diferença, existente em 10 de abril de 1947, entre a taxa aplicável à nação mais favorecida e a taxa preferencial.

No caso das partes contratantes mencionadas no Anexo G, a data de 10 de abril de 1947, citada nas alíneas (a) e (b) do presente parágrafo, será substituída pelas respectivas datas indicadas nesse anexo” (BRASIL, 1948).

estendeu às necessidades de desenvolvimento. Entretanto, a autora indica que o instrumento não foi muito utilizado, em razão do art. XII que possibilitava a adoção de medidas restritivas em razão de problemas na balança de pagamentos, e do mecanismo de controle a ser aplicado em caso de recurso ao art. XVIII.

Durante a década de 1950, há maior protagonismo dos países em desenvolvimento no sistema do GATT, resultando na revisão dos artigos XVIII, XVI:4 e XXVIII *bis* entre 1954-55, alterando a aplicação de normas do GATT aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, maior protecionismo a indústrias nascentes destes últimos, mudança nos requisitos para a aplicação de restrições às importações, etc; a partir de 1955, o GATT passa a oferecer assistência técnica aos países em desenvolvimento através de cursos de treinamento sobre políticas comerciais, temas relacionados ao GATT e suas atividades (LONG, 1987, p. 92). Em 1958, produção do Informe Haberler²³, que identificava as dificuldades dos países em desenvolvimento na adoção das normas do GATT, e criação do Programa de Ação para Expansão do Comércio Internacional²⁴, objetivando a análise dos principais entraves à expansão do comércio internacional, com especial atenção aos problemas dos países menos desenvolvidos.

A partir de 1960, mudanças no cenário internacional intensificaram a discussão das questões acerca da “igualdade” nas relações comerciais internacionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essas mudanças se relacionam principalmente a questões de fundo econômico e político, mas também ambiental. Do ponto de vista político, podemos citar o processo de descolonização dos continentes africano e asiático e a articulação do Movimento dos Não-Alinhados. O maior número de estados produziu efeitos na esfera econômica, como um maior número de países em desenvolvimento, que passaram a ser signatários do GATT, aderindo às normas estabelecidas pelo Acordo, constituindo o grupo majoritário de países, e, conseqüentemente, inseridos no comércio internacional, ainda que com baixa participação. A adesão destes países ao GATT inseriu a discussão de princípios comerciais tradicionais, em especial reciprocidade, não discriminação e igualdade. A igualdade material ingressa no âmbito das relações comerciais, considerando-se que “igualdade entre desiguais é injusto”²⁵ (tradução nossa). Assim, há o reconhecimento de que

²³ “O relatório recomendou uma redução do nível de tributação interna em alguns países industrializados incidente sobre produtos primários, sujeitos a tributos suficientemente elevados para atuar como um freio na demanda de consumo e importação” (OLIVEIRA, 2005, p. 128).

²⁴ “Deveria abarcar três tópicos principais: (i) redução tarifária; (ii) problemas decorrentes do aumento do uso de medidas não tarifárias para a proteção da agricultura, incluindo a ajuda aos produtores agrícola; e (iii) outros obstáculos à expansão do comércio” (OLIVEIRA, 2005, p. 128).

²⁵ “equality among unequals is inequitable” (LONG, 1987, p.5).

existe desequilíbrio fático nas relações comerciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, pois não seria realístico acreditar que os países de independência recente com economias frágeis pudessem competir no mesmo patamar que os países industrializados já estabelecidos (KESSIE, 2007, p. 16-17). A igualdade real passa a prevalecer nas relações comerciais, é o reconhecimento da “compensação das desigualdades” descrita no tópico anterior.

Da perspectiva ambiental, as discussões surgidas quando da implantação da questão ambiental na agenda internacional apontavam a responsabilidade dos Estados desenvolvidos e em desenvolvimento. Compreende-se que há responsabilidade comum em razão do patrimônio/interesse comum da humanidade, considerando-se, entretanto, as diferenças históricas existentes entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento na utilização dos recursos disponíveis, com implicações diretas sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento. Deste raciocínio, deriva o princípio de responsabilidade comum, mas diferenciada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo ainda como corolário o dever de cooperação internacional, tanto na esfera técnica quanto econômica. O princípio traduz ainda o reconhecimento de uma equidade material entre os grupos de países, considerando questões materiais, como capacidade econômica, estágio de desenvolvimento, capacidade de assumir obrigações, etc.

O tema “comércio e desenvolvimento” estava presente não apenas em foros internacionais, mas também na doutrina das relações comerciais internacionais. A realização, em 1964, da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, em Genebra, traduzia bem essa inserção. Raul Prebisch, um dos principais economistas da teoria do desenvolvimento, foi nomeado secretário permanente da CNUCED. A Conferência objetivava maior inserção das necessidades dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais. A nomeação de Prebisch, defensor do sistema de substituição de importações como motor de superação do subdesenvolvimento, indicava a vinculação teórica a ser adotada pela CNUCED. Em 1968, o Centro de Comércio Internacional, que havia sido criado em 1964 no seio do GATT, para prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento para a promoção das exportações, passou a ser administrado conjuntamente pela CNUCED e pelo GATT. A principal reivindicação da CNUCED se referia à necessidade de reconhecer a diferença de tratamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no comércio internacional, em razão das diferenças fáticas entre eles, ou seja, visava aplicar tratamento preferente e mais favorável para os países em desenvolvimento nas relações comerciais com

os países desenvolvidos, e ainda nas relações comerciais entre os próprios países em desenvolvimento (MANERO SALVADOR, 2006, p. 121).

A organização persiste até os dias atuais. Suas funções principais consistem em atuar como fórum de deliberações intergovernamentais, com a participação de experts na área; pesquisar, analisar políticas e reunir dados para as deliberações entre experts e representantes dos governos; oferecer assistência técnica aos países em desenvolvimento, observando suas necessidades, com especial atenção às necessidades dos países menos desenvolvidos e dos países com economias em transição. A CNUCED ainda coopera com outras organizações internacionais e países doadores para prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento. Silvia Oliveira (2005, p. 45) observa que a CNUCED, no entanto, utiliza de meios de ação particularmente limitados, visto que seus atos jurídicos não são obrigatórios e a organização não conta com orçamento próprio. Tem caráter eminentemente político, dada a não obrigatoriedade de suas normas. A autora ainda observa que existe a perspectiva por parte dos países em desenvolvimento de que a CNUCED substitua o GATT, vez que esse não considerava as diferenças de níveis de desenvolvimento entre os Estados que o compõem. No entanto, a força política dos países desenvolvidos não permitiu essa substituição (OLIVEIRA, 2005, p. 46-47). As reivindicações da CNUCED se traduzem no *slogan trade not aid*, melhores condições de inserção no comércio internacional ao invés de simples ajuda internacional, que muitas vezes não possibilita a inserção nas relações econômicas comerciais.

A Parte IV sobre Comércio e Desenvolvimento foi incluída no texto do GATT em 1965, e entrou em vigor em 27 de junho de 1966, reconheceu definitivamente a não reciprocidade a favor dos países em desenvolvimento, ainda que *soft law*. Compreende três artigos, o art. XXXVI contém os princípios e objetivos; o art. XXXVII, os compromissos; e o art. XXXVIII dispõe sobre a ação coletiva. Assim, as concessões mais favoráveis aos países em desenvolvimento passaram a ser juridicamente previstas, sem a necessidade de contrapartida por parte destes países, e ainda, na sua existência, seriam determinadas pelos próprios países em desenvolvimento.

Em 1966, foram introduzidas modificações enquanto ao sistema de solução de controvérsias no seio do GATT promovidas por países em desenvolvimento em face de países desenvolvidos²⁶. No mesmo ano, ainda foram autorizadas as preferências entre países menos desenvolvidos.

²⁶ Mesmo após o fracasso das consultas, poderia haver mediação do Diretor-Geral, e instituição de limites temporais para várias etapas do procedimento de solução de disputas.

O Sistema Geral de Preferências (SGP) foi adotado em junho de 1971, juntamente com o Protocolo relativo a Negociações Comerciais entre Países em Desenvolvimento, através do mecanismo de derrogação – *waiver*, previsto no art. XXV.5. Ana Manero Salvador (2008, p. 112) aponta que a Resolução da CNUCED 21 (II) de 26 de março de 1968, sobre o estabelecimento de preferências generalizadas a favor dos países em desenvolvimento introduziu a discussão acerca das preferências no GATT. O sistema previa concessões de preferências baseadas em critérios econômicos²⁷, a serem adotados de maneira unilateral pelos países desenvolvidos²⁸. A autora afirma ainda que o SGP poderia aplicar-se através da declaração das partes contratantes ou de emenda. O mecanismo da declaração apresentava insegurança jurídica posto que poderia ser revogada a qualquer momento por uma declaração posterior. As emendas seriam aplicadas através do art. XXX. O SGP facilitaria aos países em desenvolvimento o acesso de uma série limitada dos seus produtos industriais aos mercados dos países desenvolvidos. No entanto, os países desenvolvidos utilizaram sistemas muito heterogêneos para implementar o SGP, variando em relação aos produtos cobertos, países beneficiários, escala de tarifas, regras de origem, barreiras aduaneiras tarifárias e não tarifárias (MANERO SALVADOR, 2008, p.113).

A autora ainda critica a vigência do SGP, que seria apenas de dez anos, incompatíveis com a consecução de seu objetivo, qual seja o desenvolvimento das economias que apresentavam “baixo nível de renda”. A Rodada Tóquio adotou a cláusula de habilitação ou, formalmente, o tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e maior participação dos países em desenvolvimento; que previa a exceção ao art. I do GATT, e dispunha acerca:

(i) acesso preferencial aos mercados de países desenvolvidos para países em desenvolvimento de modo não recíproco e não discriminatório, consolidando a derrogação anterior relativa ao SGP; (ii) tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento em normas do GATT acerca de barreiras não tarifárias; (iii) introdução de regimes preferenciais de comércio entre países em desenvolvimento (como alternativa ao artigo XXIV do GATT); e (iv) tratamento especial aos PMD no contexto das medidas específicas para países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005, p. 135-136).

Para aplicação da cláusula de habilitação, as partes deveriam valer-se de decisão, seguindo o estabelecido no art. XXV.4, ou de derrogação, através do art. XXV.5. A decisão

²⁷ Não observava os critérios presentes no GATT de 1947, como anterior soberania comum, antigas relações de dependência colonial, vizinhança, etc; dotando o sistema de universalidade, segundo observa Ana Manero Salvador (2008).

²⁸ Não reciprocidade.

de 28 de novembro de 1979 ainda instituía que a aplicação da cláusula estava sujeita à observância de condições materiais e procedimentais:

De acordo com o parágrafo 3, em relação às condições materiais, as preferências não podem criar obstáculos novos ao comércio de outros Estados parte, nem impedir a redução ou eliminação das tarifas ou de outras restrições comerciais. Por outro lado, e em conformidade ao parágrafo 4, a concessão de preferências comerciais deve ser notificada ao GATT, que pode solicitar a celebração de consultas quando outra parte o solicite²⁹ (tradução nossa).

A cláusula, no entanto, constitui *soft law*, ou seja, não é juridicamente vinculante. A decisão que aprovou a cláusula de habilitação também instituiu a cláusula evolutiva ou de graduação, informando que os países em desenvolvimento deveriam assumir mais obrigações de acordo com a evolução do seu desenvolvimento. A cláusula também estava presente no acordo relativo a subsídios. Na prática, os países desenvolvidos passaram a determinar se os países em desenvolvimento se enquadravam na cláusula de graduação ou não, imprimindo maior insegurança jurídica ao sistema do GATT, persistindo a situação de desequilíbrio no sistema multilateral de comércio por razões econômicas.

Durante a Rodada Uruguai, o tratamento especial e diferenciado foi aplicado a todos os acordos a serem negociados, e pôde ser observado nas regras aplicadas aos países em desenvolvimento, como maiores períodos de transição para adotar os dispositivos dos acordos, e em vantagens como limites temporais na adoção de critérios objetivos para a aplicação dos dispositivos do acordo. Em resumo, os países em desenvolvimento conquistaram as seguintes modificações nas normas do GATT de 1947: maior flexibilidade em relação à proteção da indústria nascente e medidas em razão do balanço de pagamentos; não reciprocidade nas relações comerciais com os países em desenvolvimento, ou seja, não obrigação de liberalização comercial; acesso preferencial ao mercado dos países desenvolvidos; fundos que visavam estabilizar as *commodities*.

Essas conquistas, no entanto, não foram suficientes para promover efetivamente o desenvolvimento dos países em desenvolvimentos. A liberalização passou a ser defendida como real mecanismo de desenvolvimento, aliada à consciência de que a liberalização implicaria ainda em maior reciprocidade, ou seja, maior acesso a mercados. O protecionismo

²⁹ De acuerdo con el párrafo 3 en relación a las condiciones materiales, las preferencias no pueden crear obstáculos nuevos al comercio de otros Estados parte, ni impedir la reducción o eliminación de los aranceles o de otras restricciones comerciales. Por otro lado, y de conformidad con el párrafo 4, la concesión de preferencias comerciales debe ser notificada al GATT, que puede solicitar la celebración de consultas cuando otra parte lo haya solicitado (FLORY *apud* MANERO SALVADOR, 2008, p. 114).

parecia informar a incapacidade dos países em desenvolvimento de assumir os compromissos dos acordos negociados. Há o redirecionamento das políticas dos países em desenvolvimento, que passam a buscar maior liberdade comercial, participando mais ativamente das negociações. A Rodada Uruguai, lançada em 1986, terminou formalmente em 1993, reestruturando o sistema multilateral de comércio através da criação da OMC.

1.5.3 Países em desenvolvimento e o sistema multilateral de comércio na OMC

Em abril de 1994, 123 Estados firmaram a Declaração de Marrakesh, estabelecendo a criação da OMC, para janeiro de 1995. A OMC se baseia sobre o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços e o Acordo sobre os Aspectos sobre os Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio. Atualmente, a organização conta com 153 membros, dos quais cerca de dois terços são países em desenvolvimento.

O preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC afirma que as partes objetivam a expansão do comércio internacional, reconhecendo-o como vetor de crescimento econômico, mas afirma que a expansão do comércio observará os objetivos do desenvolvimento sustentável e os diversos estágios de desenvolvimento dos Estados membros. Ainda estabelece entre seus objetivos a necessidade de realizar esforços de todos os membros para maior participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional, em especial dos PMD.

A OMC conservou o critério adotado pelo GATT referente à classificação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a auto-eleição. Os PMD são determinados de acordo com a lista elaborada pela ONU. As disposições relativas ao tratamento especial e diferenciado, acordadas nas rodadas anteriores, persistiram nos acordos da OMC, recepcionando a não reciprocidade. Entretanto, a diferença entre as preferências aos países em desenvolvimento não se resume apenas à nomenclatura³⁰. No GATT, as preferências comerciais traduzidas no tratamento diferenciado e mais favorável destinavam-se ao objetivo de promoção do desenvolvimento dos países que enfrentavam dificuldades. As normas presentes na OMC visam a perfeita implementação do sistema multilateral de comércio, há o

³⁰ No GATT, denominava-se tratamento diferenciado e mais favorável, enquanto na OMC denomina-se tratamento especial e diferenciado.

reconhecimento de dificuldades dos países em desenvolvimento em implementar os acordos. Com relação à estrutura organizacional da OMC para o desenvolvimento, a instituição conta com os seguintes órgãos: Comitê de Comércio e Desenvolvimento, o Subcomitê de Países Menos Desenvolvidos e a Divisão de Desenvolvimento.

O tratamento diferenciado na OMC está presente nas disposições relativas aos países em desenvolvimento integrantes dos acordos da OMC, na supervisão das atividades da OMC pelo Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento e na assistência técnica e legal fornecida a estes países através do Secretariado da OMC.

Ainda é possível identificar seis tipos de disposições de trato preferencial no marco legal da OMC: o fomento das oportunidades comerciais aos países em desenvolvimento, a obrigação aos membros da OMC de considerar os interesses dos países em desenvolvimento, flexibilidade na assunção de compromissos dos acordos, períodos de transição diferenciados para implementar os acordos, assistência técnica e financeira prestada pelos membros da OMC, pelo Secretariado da OMC ou outras organizações internacionais, e disposições específicas aos PMD.

Apesar de cada acordo da OMC conter cláusulas com base no tratamento especial e diferenciado, os obstáculos às exportações dos países em desenvolvimento persistem sob a forma de picos tarifários para os principais bens produzidos por estes países, como têxteis, calçados e alimentos; escalada tarifária, erosão das preferências concedidas pelos países desenvolvidos causada pela remoção gradual das tarifas a todos os membros da OMC. Esses obstáculos são devidos a diversos fatores, mas principalmente pela carência normativa em relação ao tratamento especial e diferenciado, que, em geral, não assegura direitos e obrigações claras aos Estados. Como são normas de *soft law*, as disposições relativas ao desenvolvimento não são obrigatórias, impedindo o seu efetivo cumprimento.

Os períodos de transição adotados também se mostraram incompatíveis com os fins de desenvolvimento, a ser alcançado em longo prazo e, portanto, inexigível em curto prazo. A assistência técnica e financeira fornecida aos países em desenvolvido tem se mostrado insuficiente e inadequada, além de incerta em razão da ausência de recursos financeiros fixos e previsíveis. A escassez de recursos humanos especializados em comércio internacional nos países em desenvolvimento ainda constitui uma das principais desvantagens destes no sistema multilateral de comércio, impedindo a sua efetiva participação e integração ao sistema.

Cabe ainda ressaltar que a alteração do regime plurilateral do GATT para o regime multilateral com base no princípio do “*single undertaking*” da OMC, introduzido na Rodada Uruguai, gerava preocupações aos países em desenvolvimento. O princípio informa a

impossibilidade de não reconhecer determinados pontos constantes nos acordos. A adesão à OMC significa o reconhecimento do seu marco legal e, portanto, a obrigatoriedade das suas normas. O problema reside na incapacidade dos países em desenvolvimento em assumir todas as obrigações dos acordos, são os chamados problemas de implementação.

O plano de ação para os PMD foi estabelecido na Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996, determinando medidas que visavam maior integração dos PMD ao comércio internacional. Durante a Conferência Ministerial de Genebra, o plano foi reafirmado, destacando-se a necessidade de cooperação entre a OMC e outras agências na sua implementação, em especial, através da Reunião de Alto Escalão sobre PMD. O acesso dos produtos dos PMD aos mercados também foi tema da Conferência, resultando no compromisso das partes de melhorar o acesso aos seus mercados.

A Conferência de Seattle de 1999 deveria lançar nova rodada de negociações multilaterais a discutir os temas não concluídos na Rodada Uruguai, a “Rodada do Milênio”. O impasse nas negociações resultou no fracasso da Conferência, impedindo o lançamento da nova rodada. Segundo as recomendações feitas em Genebra, em Seattle deveriam ser discutidas questões relacionadas à implementação e revisão dos acordos, negociações em agricultura e serviços, transparência de compras governamentais, concorrência, facilitação do comércio, acordos regionais, meio ambiente, comércio eletrônico, padrões trabalhistas e temas relacionados aos PMD. A crise asiática e o protecionismo crescente acentuaram as divergências de interesses entre os membros da organização, inclusive entre os países em desenvolvimento, impossibilitando a conclusão da Conferência em tempo hábil. O conjunto dos países em desenvolvimento da América Latina, em geral, e do Sudeste Asiático havia implementado de maneira relativamente satisfatória os acordos da OMC. Os países africanos e a maioria dos países asiáticos³¹, no entanto, ainda apresentavam problemas de implementação das normas, mostravam insatisfação com os resultados da Rodada Uruguai, afirmando que esta havia acentuado as desigualdades, expressando claramente a negativa de lançar nova rodada de negociações que não contemplasse as suas necessidades específicas. As manifestações ocorridas durante a reunião organizadas por movimentos antiglobalização evidenciaram o descontentamento da opinião pública com a OMC, contribuindo para o fracasso das negociações. Os trabalhos de Seattle foram suspensos, sem haver sequer consenso sobre os temas a serem discutidos na seguinte Conferência, realizada em Doha, em 2001.

³¹ Cuba, Honduras e República Dominicana alertavam para a necessidade de revisar o marco do tratamento especial e diferenciado.

O impasse abalou o sistema multilateral de comércio, ressaltando a necessidade de reavaliá-lo, garantindo maior participação e atenção aos interesses de todos os membros. Para tanto, o Conselho Geral, através de reuniões formais e informais e consultas aos Estados, coordenou a elaboração de pacote de medidas destinado a fortalecer a confiança no sistema, incluindo: “maior acesso a mercados para os PMD; capacitação técnica na área de política comercial para os PMD; e, medidas para aumentar a transparência interna da organização e permitir a participação mais efetiva dos membros no processo de decisão” (THORSTENSEN, 2009, p. 428). A estratégia rendeu frutos, os trabalhos preparatórios para a Conferência de Doha foram construtivos, com especial destaque para o desenvolvimento.

A Conferência de Doha, de 2001, abriu a primeira rodada de negociações no seio da OMC, objetivando a reforma do sistema internacional de comércio, com especial atenção à redução das barreiras comerciais. O foco central da Declaração Ministerial de Doha são as questões comerciais relacionadas aos países em desenvolvimento. A Declaração aborda 20 áreas relacionadas ao comércio, entre elas: agricultura, serviços, acesso aos mercados de produtos não-agrícolas, propriedade intelectual, regras de origem, investimentos, concorrência, transparência nas compras governamentais, facilitação ao comércio, direito anti-*dumping*, subsídios, acordos regionais, solução de controvérsias, meio ambiente, comércio eletrônico, transferência de tecnologia, dívida externa e financiamento, assistência técnica, tratamento especial e diferenciado, disposições sobre pequenas economias e PMD. Quanto às dificuldades de implementação dos acordos, foi elaborada a Decisão sobre Temas Relativos à Implementação, destacando a prioridade da matéria para os países em desenvolvimento.

Os avanços na Rodada Doha são inegáveis, porém de difícil implantação. A Conferência de Cancun de 2003 deveria adotar medidas concretas para as normas estabelecidas em Doha, permitindo a conclusão da Rodada no tempo previsto, para o ano de 2005. Mais uma vez, não houve consenso. O impasse esteve presente desde os debates preparatórios e negociações. Os países desenvolvidos recusaram concessões em temas de interesse vital aos países em desenvolvimento, como agricultura, exigindo a abertura comercial dos países em desenvolvimento e a retomada dos temas de Cingapura. Apesar do impasse e encerramento sem resultados de Cancun, há pontos positivos a serem observados na Conferência. Os países em desenvolvimento reforçaram a recusa em negociar termos que somente favorecem os países desenvolvidos, surgindo novos grupos, como o G-21, imprimindo novas relações de poder no sistema multilateral de comércio.

O pacote aprovado em julho de 2004 determinou a exclusão dos chamados temas de Cingapura da pauta da conferência seguinte, incluindo a discussão sobre o algodão, reivindicada pelos países africanos em Cancun. Relembrou ainda às partes a necessidade de retomar a discussão dos pontos definidos em Doha, para apresentar progressos reais ao programa lançado. Em 2005, a Conferência de Hong Kong apresentou avanços na área da agricultura, acesso a mercados dos produtos não-agrícolas, serviços e desenvolvimento, e declarando o reconhecimento aos resultados obtidos em Doha. A determinação de supressão dos subsídios aos produtos agrícolas até 2013 e, no caso do algodão, até 2006 por parte dos países desenvolvidos deu novo fôlego à Rodada Doha. Outro aspecto essencial aprovado em Hong Kong foi a criação do programa de trabalho “Ajuda para o Comércio”.

O programa resulta do reconhecimento da necessidade de ampliar a assistência ao desenvolvimento, de acordo com as observações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para facilitar o ajuste dos países em desenvolvimento à liberalização promovida pelo sistema multilateral de comércio, encomendadas pelo G-7. Em julho de 2005, na reunião do G-8 em Gleneagles, o grupo concordou em ampliar os recursos financeiros destinados à assistência comercial para os países em desenvolvimento. O objetivo do programa consiste em fornecer ajuda aos países em desenvolvimento, especialmente aos PMD, no aprimoramento da infraestrutura e capacidade de oferta relacionadas ao comércio necessárias na implementação e gozo dos benefícios resultantes dos acordos da OMC, de modo a permitir maior participação desses países no comércio internacional.

A OMC monitora as necessidades dos países em desenvolvimento, trabalhando em conjunto com os programas oficiais de ajuda ao desenvolvimento para potencializar os efeitos da ajuda. Atua no monitoramento e avaliação em três níveis: global, doadores e nacional e regional, permitindo avaliar a real satisfação dos objetivos e o compromisso dos doadores. Em Hong Kong, foi recomendada a criação de um Grupo de Trabalho para definir os meios de operacionalizar a ajuda ao comércio em favor da promoção do desenvolvimento, em cooperação com os programas de desenvolvimento do FMI, Banco Mundial, bancos regionais de desenvolvimento e agências governamentais. O programa de trabalho é desenvolvido em conjunto com o Comitê Consultivo, estabelecido em 2007 de acordo com as recomendações do Grupo de Trabalho³². O Comitê é constituído pelo Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento,

³² O Grupo de Trabalho estabelecido em 2006 pelo Diretor Geral da OMC era composto por 13 membros da organização: Barbados, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Estados Unidos, Japão, Índia, Tailândia, União Européia e os coordenadores dos grupos de países da África, Caribe e Pacífico (ACP), da África e PMD, respectivamente Ilhas Maurício, Benin e Zâmbia (OMC, 2007).

Banco Islâmico de Desenvolvimento, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Centro Internacional de Comércio, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Comissão Econômica das Nações Unidas para África, CNUCED, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (OMC, 2007).

O programa não contempla previsões para constituir novos fundos de financiamento. São aplicados os recursos já existentes nos mecanismos de cooperação ao desenvolvimento, estimulando-se novos aportes. Em Hong Kong, o Japão, os Estados Unidos e a União Européia anunciaram o aumento progressivo das suas contribuições para programas de cooperação ao desenvolvimento relacionados ao comércio.

O programa observa três princípios: é um complemento da Agenda de Doha para o Desenvolvimento, não compete com outros programas de ajuda ao desenvolvimento com prioridades distintas em desenvolvimento e erradicação da pobreza, a ajuda para o comércio deve contar com compromisso dos ministérios de comércio, desenvolvimento e finanças dos países desenvolvidos, em desenvolvimento e PMD, com o apoio da atividade privada. O desenvolvimento só será possível através do aumento da cooperação, envolvimento ativo do setor privado, transparência e *accountability*.

Assim, o principal escopo da OMC consiste em fortalecer o diálogo entre os responsáveis governamentais pelas áreas de comércio, finanças e desenvolvimento sobre os pontos centrais para efetivar a ajuda para o comércio, de forma a alcançar os objetivos internacionais de desenvolvimento, mas sem reduzir os gastos de cooperação em infraestrutura social (OMC, 2007). Observa-se que há integração das políticas internacionais de cooperação, programas nacionais de desenvolvimento e setor privado local dos países beneficiados. A efetividade destes pontos permitirá ao programa de ajuda ao comércio a promoção da integração comercial dos países excluídos dos benefícios do comércio e o próprio desenvolvimento dessas nações.

Em 2008, a economia mundial foi abalada pela crise das hipotecas *sub prime* estadunidense. Os principais afetados foram os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental, e, conseqüentemente, os países dependentes destas economias. A insolvência gerou pânico no mercado financeiro, potencializando as perdas econômicas. O volume total do comércio mundial foi reduzido, assim como os recursos financeiros destinados à cooperação internacional.

A propagação dos efeitos negativos da crise às negociações da Conferência de Genebra de 2009 era inevitável. Não houve progresso significativo nas negociações, a

agricultura, mais uma vez, ocupou lugar de destaque. Os países africanos produtores de algodão ameaçaram levar os Estados Unidos ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC por inadimplemento do compromisso de eliminação dos subsídios ao algodão acordado em Hong Kong. Outro ponto de divergência se deu na área de meio ambiente, sobre a liberalização das tecnologias verdes e bens ambientais. O Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, chamou a atenção dos membros para as discussões acerca da Rodada Doha, dos acordos de comércio regionais, da ajuda ao comércio durante a crise e novas acessões à OMC. Japão, Estados Unidos e União Européia reafirmaram os compromissos com os PMD, reconhecendo os efeitos mais danosos da crise econômica sobre suas economias e a manutenção da assistência ao comércio para enfrentá-la. No entanto, o discurso sobre a mudança climática é ambíguo, defendendo a liberalização dos bens ambientais, afetando negativamente o volume de comércio dos PMD (OMC, 2009). A conclusão da Rodada Doha, prevista para 2010, foi adiada outra vez.

A ligeira retomada da atividade econômica não alcançou as expectativas de recuperação da economia mundial. A crise financeira contaminou a economia real e em alguns países como Espanha e Grécia, a evolução atingiu a crise social. Foram efetuados novos cortes nos recursos para a cooperação internacional, lançados pacotes emergenciais de ajuda governamental ao setor privado pelos países defensores do neoliberalismo, relançando o debate sobre a intervenção governamental na economia.

Os países emergentes foram atingidos em menor medida e ganharam maior protagonismo. Brasil e China passaram à condição de credores internacionais, ao mesmo tempo em que há possibilidade de moratória dos Estados Unidos e dúvidas quanto à persistência da integração européia.

Nesse ambiente, a cooperação Sul-Sul se apresenta como mecanismo viável e eficaz para responder às oscilações do mercado mundial. A recuperação do comércio internacional se deve, em grande parte, ao crescimento do comércio Sul-Sul, alterando o equilíbrio do poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio. Entretanto, o comércio Sul-Sul de fato é mais justo ou apenas perpetua os modelos tradicionais de comércio? O discurso do Brasil por um sistema de comércio mais justo teria fundamento sólido ou apenas busca novas oportunidades de negócios com países em desenvolvimento? A observância dos princípios de direito internacional na cooperação Sul-Sul podem de fato induzir a um sistema internacional com relações de poder mais equilibradas. As políticas comerciais podem constituir importante aliados na busca pela promoção do desenvolvimento internacional. A atuação governamental mais ativa e positiva

poderá contribuir para alterar o quadro de exploração presente nas relações econômicas internacionais e cooperar para a promoção do desenvolvimento internacional.

A atual conjuntura imprime incerteza quanto ao avanço das negociações para o encerramento da Rodada Doha e quanto as medidas efetivas para a promoção do desenvolvimento internacional. As dificuldades de ordem interna deflagradas pela crise parecem ter relegado a segundo plano a conclusão da Rodada e o compromisso com o desenvolvimento mundial. O cenário de reconfiguração de poder das relações internacionais poderia alavancar novas formas de cooperação para o desenvolvimento mundial, mas parece tornar o seu futuro ainda mais incerto. O desfecho da Rodada Doha e o cumprimento da Agenda para o Desenvolvimento ainda figuram distantes no horizonte do sistema internacional.

2 MARCO JURÍDICO BRASILEIRO DO DESENVOLVIMENTO

A Constituição de 1988 consagra o desenvolvimento nacional entre os seus objetivos fundamentais da república brasileira. O conceito de desenvolvimento presente na Constituição não se confunde com crescimento econômico. Dessa forma, o sistema jurídico brasileiro reconhece que as ações do governo brasileiro devem estar pautadas na melhoria das condições de vida, emprego e renda dos seus cidadãos, possibilitando-lhes vida digna com exercício pleno dos seus direitos e deveres, garantidos pela Carta Magna.

Compreender a constitucionalização do desenvolvimento no sistema jurídico pátrio demanda breve explanação aos pontos de conexão entre o direito e a economia no marco jurídico nacional, que serão abordados no seguinte tópico.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL

A Constituição de 1934 foi a primeira a incluir em seus dispositivos a ordem econômica e social, sendo considerada a primeira constituição econômica do Brasil (BERCOVICI, 2005, p. 17). Este conceito se relaciona à constituição “que fixa o dever-ser para a vida econômica, ou seja, estabelecendo os parâmetros constitucionais para as políticas econômicas do Estado e dos particulares” (CLARK, 2008). O preâmbulo da Carta afirmava que o regime democrático brasileiro buscava assegurar o bem estar social e econômico do país, assumindo claramente o Brasil o modelo de Estado de bem estar social, onde o Estado é o principal agente promotor do desenvolvimento. O art. 115 da Carta previa que a ordem econômica deveria ser organizada de acordo com os princípios da justiça, de forma a permitir existência digna a todos. A liberdade econômica estava restringida a esses limites, a existência digna e a justiça. A Constituição também continha dispositivos que reconheciam direitos sociais, como a proteção social do trabalhador, a liberdade de associação em sindicatos e associações profissionais, a pluralidade sindical, a autonomia dos sindicatos. Entretanto, sua vigência foi muito curta, dado o golpe de estado de Getúlio Vargas, de 1937, que instituiu o Estado Novo.

A primeira ditadura brasileira banuiu os partidos políticos, cerceou as liberdades civis e

públicas, instituiu a unicidade sindical e pôs os sindicatos sob tutela estatal. O desenvolvimento seria alcançado através da industrialização, sendo necessário a criação do mercado nacional e valorização da produção e o do trabalho (VIANNA, 2007, p. 117). Para tanto, o Estado, agente promotor do desenvolvimento, precisava intervir de maneira mais direta no domínio econômico. Assim, a Carta de 1937 adotou dispositivos que permitiam a intervenção mediata ou imediata, sob a forma de controle, estímulo ou gestão direta, que buscavam a expansão da produção e do poder econômico nacionais. Com base na defesa dos “interesses da nação”, era permitido ao Estado intervir no mercado para suprir as deficiências da iniciativa privada e coordenar os fatores da produção, para evitar ou resolver os seus conflitos e alinhar o mercado aos interesses econômicos do governo. Ainda promoveu a nacionalização das minas, dos recursos energéticos e das indústrias estratégicas para a defesa econômica ou militar do país³³. Estas medidas permitiriam ao Estado criar as condições necessárias para que o Brasil alcançasse o desenvolvimento (VIANNA, 2007, p.125-127, 133-135).

A Constituição de 1946 reintroduziu a democracia no Brasil. A ordem econômica estava mais centrada numa perspectiva de justiça social, a partir da valorização do trabalho humano, contendo dispositivos que se referiam às desigualdades regionais, como os planos de assistência econômica e social do Nordeste e o plano de valorização da Amazônia (PONTES, 2011, p. 72). Restabeleceu a economia capitalista de mercado, porém admitindo a intervenção estatal na economia e o monopólio, desde que baseados no interesse público e para o limite dos direitos fundamentais.

Na década de 1950, as desigualdades regionais ganharam mais destaque no debate político nacional a partir da difusão da consolidação da teoria cepalina, que afirmava a reprodução do modelo centro-periferia entre a região Nordeste e Sudeste no Brasil entravando o desenvolvimento nordestino. A superação do subdesenvolvimento da região só seria alcançado com a industrialização, a partir do devido planejamento e atuação governamental (DINIZ, 2009). A intervenção estatal na economia passa a ser mecanismo de correção dos desequilíbrios causados pelo mercado e alternativa para promoção do desenvolvimento de setores que não interessam à iniciativa privada (BERCOVICI, 2005, p. 25). O texto de 1946 ainda introduziu a defesa da concorrência no art. 148, englobando a defesa da economia popular e do consumidor. A proposta de regulamentação do art. 148, apresentada por Agamenon Magalhães, resultou na Lei n.4.137, de 10 de setembro de 1962, que regulava a

³³ As indústrias consideradas estratégicas para a economia brasileira eram a siderurgia e o petróleo. A questão da propriedade petróleo só foi resolvida no segundo mandato de Vargas, com a criação da Petrobras.

repressão ao abuso do poder econômico e criou o órgão responsável por apurar e reprimir tais abusos, hoje transformado no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O Estado se baseava em um modelo capitalista de bem estar social, com forte influência das ideias da CEPAL, que aliavam desenvolvimento econômico a desenvolvimento social (BERCOVICI, 2005, p.26-27). Durante o governo de João Goulart, há maior ênfase às reformas estruturais necessárias para alcançar o verdadeiro desenvolvimento social. O Estado era o promotor do desenvolvimento, que se baseava na construção de uma economia cujo centro dinâmico era o mercado interno.

Quanto à Constituição de 1967, é interessante notar que suas normas têm conteúdo liberal, ao mesmo tempo em que permite a intervenção estatal quase ilimitada no domínio econômico, estabelece monopólios e determina a estatização. Ainda assim, é a primeira Carta a definir expressamente o desenvolvimento econômico como princípio da ordem econômica. O governo militar realizou investimentos em educação e tecnologia, como, por exemplo, ampliação do número de universidades e escolas públicas, criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), etc. Os direitos políticos, por outro lado, estavam suspensos. O desenvolvimento não estava delimitado no texto constitucional do período militar. Foi compreendido apenas enquanto desenvolvimento econômico, buscando industrializar o país, realizando pesados investimentos em infraestrutura e promovendo a atração de investimentos estrangeiros e de multinacionais. A economia brasileira, de fato, experimentou grande crescimento, o período ficou conhecido como “milagre econômico”. As desigualdades, por outro lado, foram acentuadas. O discurso oficial preconizava o crescimento econômico para posterior redistribuição dos benefícios, resultando, de fato, na concentração de renda e desigualdade social. Por fim, os sucessivos choques do petróleo da década de 1970 levaram a economia brasileira ao colapso, culminando na decretação da moratória no primeiro governo civil da redemocratização.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 devolveu a base jurídica democrática ao Estado brasileiro. O preâmbulo afirma que o Estado Democrático assegura os valores de liberdade, direitos sociais e individuais, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça (BRASIL, 1988). Os direitos fundamentais foram incluídos em cláusula pétrea, de forma a assegurar a democracia e impedir a legalidade da violação dos direitos humanos pelo Estado. O inciso II do art. 3º afirma o desenvolvimento e a erradicação da pobreza dentre os objetivos fundamentais a serem perseguidos pelo país. Conforme observa Eros Grau (2004, p. 200-201) a ideia de desenvolvimento supõe mudanças dinâmicas, resultantes do processo de desenvolvimento em si, que implica mobilidade social contínua e intermitente. Assim, a

concepção do desenvolvimento nacional não é um conceito engessado, mas dinâmico, que se adapta às alterações realidade social, perfeitamente passível de reinterpretação.

O autor aponta que as políticas públicas constituem o caminho para a superação do subdesenvolvimento. O Estado tanto deve agir no sentido de deixar o mercado fluir, quanto de administrá-los nos momentos de crise que impeçam o funcionamento regular dos processos de mercado. Sua ação se dará através das políticas públicas (GRAU, 2005, p. 124). É possível encontrar algumas previsões constitucionais que relatam o compromisso com o desenvolvimento, de maneira direta ou indireta, nos seguintes dispositivos:

[...] dentre as competências da União, da instituição de diretrizes para o planejamento urbano (art. 21, XX); previsão de competência comum para definir a fixação de normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, objetivando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional (art. 23, parágrafo único); possibilidade de articulação da União, visando reduzir as desigualdades regionais, podendo se utilizar de integração para o planejamento e execução de planos de desenvolvimento, assim como da instituição de incentivos fiscais e extrafiscais (art. 43).

(...)

papel do legislativo em apreciar planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (o art. 49); a possibilidade de a União instituir incentivos fiscais (art. 151); o estabelecimento dos princípios da ordem econômica em que o desenvolvimento nacional encontra-se implícito em todos os itens (art. 170); a definição do papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica e responsável em exercer as funções do planejamento do desenvolvimento nacional (art. 171); a previsão das regras para o planejamento urbano das cidades (art. 182); e a definição da atuação do Estado no estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 200, V e 218) (PONTES, 2011, p. 73).

Observa-se ainda o fato da Constituição ter sido elaborada em momento posterior à definição do conceito de desenvolvimento sustentável. O texto dos artigos 170 e 225 traduzem a recepção deste conceito pela Carta Magna, implicando a compreensão do desenvolvimento no texto constitucional nas dimensões sociais, humana, econômica e ambiental.

Com relação à ordem econômica, o art. 170 proclama a economia de mercado aberta, ou seja, capitalista. Entretanto, estabelece limites à atividade econômica ao promover valores como justiça social, valorização do trabalho humano, função social da propriedade, defesa dos consumidores e do meio ambiente e redução das desigualdades. Esses limites informam que a atividade da iniciativa privada deve ser compatível com a busca do desenvolvimento presente na Constituição, observando os objetivos de cunho humano, social e ambiental. O Estado deve monitorar o respeito desses limites por parte do setor privado.

O caput do art. 170 da CF afirma mais uma vez que esta tem por fim assegurar a

existência digna, conforme os ditames da justiça social, já citada como um dos objetivos da república brasileira e da ordem social no art. 193. A justiça social vincula o âmbito econômico, mas não se limita a este apenas. Impõe restrição ao princípio da livre iniciativa e da própria liberdade, atingindo tanto o setor privado quanto o público. Todos os poderes devem respeitar e observar tais comandos. Os atos praticados pela administração direta ou indireta, que não respeitem os mencionados dispositivos, estão eivados de vício, sob pena de inconstitucionalidade. Dessa forma, as decisões do poder judiciário, leis e qualquer outro ato que estabeleça metas e comandos normativos contrários a estes princípios, estarão em desconformidade com a ordem constitucional (TAVARES, 2006, p. 128-130).

Américo Martins da Silva (1996, p. 77) observa, com relação aos princípios da ordem econômica que:

tratando-se de um sistema capitalista, parece-nos que a intenção do legislador constituinte brasileiro, ao elevar a redução das desigualdades sociais a princípio da ordem econômica, é de orientar a intervenção do Estado na economia no sentido de melhor distribuir a riqueza ou renda nacional, para se proporcionar um aumento do nível de vida, de consciência, de educação e de cultura das camadas inferiores da população, assegurando a cada membro o mínimo de que ele carece, individual e socialmente, para viver condignamente.

Matheus Felipe de Castro (2008, p.49-50) levanta relevante questão acerca do papel do Estado em relação ao desenvolvimento:

É impossível reduzir ou erradicar a pobreza e a marginalização e as desigualdades sociais e regionais sem *tratamento desigual entre os desiguais*, o que pressupõe leis que superem o corolário liberal da generalidade/abstração/impessoalidade, buscando elevar o padrão existencial das pessoas, classes e regiões que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, econômica e política. Uma lei geral, abstrata e impessoal (de conteúdo claramente liberal, porque impossibilita a intervenção específica do Estado em certos setores sociais deficitários) estabelece um critério de igualdade formal e a igualdade formal entrega a *regulação* social às forças espontâneas de mercado num regime de livre concorrência entre iguais, o que inexistente. Essas forças, pela sua própria natureza, tendem a concentrar riquezas nas camadas sociais e regiões mais dinâmicas no fator capital, visto que se trata de permitir uma dinâmica social fundada na livre concorrência de fatores. O papel do Estado é *quebrar* esse automatismo, através da intervenção, para equilibrar situações desequilibradas, o que pressupõe instituir *ações afirmativas* para certos setores sociais e regiões deficitários e *negativas* para outros, conforme um planejamento racional dos meios para se alcançar os objetivos de igualdade material predispostos pela Constituição, no caso, a eliminação da pobreza, da marginalização e das desigualdades de classe e entre regiões da federação.

Por fim, conforme relata André Tavares (2006, p. 273) o cenário internacional, as multinacionais, a globalização, o sistema de subsídios estatais dos outros países e outros elementos da natureza “externa” também devem ser considerados para a análise atual da livre

concorrência e do desenvolvimento nacional. O atual estágio de globalização e interdependência entre as nações não permite a promoção do desenvolvimento sem considerar elementos internacionais, externos aos Estados. A integração das necessidades internacionais ao conceito de desenvolvimento nacional presente na Constituição informa a interpretação dinâmica defendida por Eros Grau, reconhecendo a mobilidade da concepção de desenvolvimento.

2.2 POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO

Celso Amorim (2010) aponta a política externa como instrumento promotor do desenvolvimento nacional. A cooperação internacional e o comércio internacional devem fazer parte da estratégia para promoção do desenvolvimento interno. O art. 4º da Constituição determina que as relações internacionais da República Federativa do Brasil serão regidas pelos princípios de independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, dentre outros (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, o §2º do art. 5º complementa “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

A concepção da política externa brasileira a serviço do desenvolvimento não é recente. Amado Cervo (2003) aponta que a compreensão do desenvolvimento enquanto vetor da política exterior data da década de 1930. A partir de então, o governo brasileiro passou a adotar política exterior com maior autonomia decisória, baseada na cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária e subordinação da política de segurança, da guerra e da paz, aos fins econômicos. O desenvolvimento, nesse primeiro período, era concebido como industrialização e o crescimento econômico. A lógica era a de que a industrialização empurraria o país à modernidade do capitalismo e o crescimento permitiria a recuperação do atraso histórico. Para alcançar esses objetivos, cabia à política exterior atrair três insumos necessários aos esforços de desenvolvimento nacional: atração de capital complementar à poupança nacional, tecnologia e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações. Do ponto de vista político, é possível observar dois posicionamentos distintos. Primeiramente, o desenvolvimento de

cunho eminentemente capitalista, com estreitos vínculos com os Estados Unidos, aplicado por Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), Castelo Branco (1964-1967), Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). O desenvolvimento autônomo, de orientação mais nacionalista e independente, aplicado por Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel. As duas estratégias não eram excludentes, resultaram, na verdade, num modelo misto de desenvolvimento, fechado e aberto em doses equilibradas.

Entre 1930 e 1990, Amado Cervo (2003) diferencia três fases sucessivas do desenvolvimento nas relações exteriores brasileiras. Nos anos 1950 e 1960, o foco era a implantação da indústria de transformação e atração de empreendimento estrangeiro; nos anos 1970, a implantação da indústria de base, consolidada a partir de empreendimentos estatais; e, por fim, tem início nos anos 1970 o investimento em inovação tecnológica em alguns setores de ponta, público e privado, sequenciado nas décadas a seguir. A orientação do desenvolvimento no período tem forte influência da Cepal:

dos conceitos originais de Prebisch - centro-periferia, indústria, mercado interno, renda salarial, deterioração dos termos de troca - à teoria do desenvolvimento de Celso Furtado, que insiste sobre o componente da desigualdade tecnológica, a corrente chega aos enfoques dependentistas dos anos 1960 e 1970, que aprofundam o estudo da relação entre dominação e dependência, por meio da análise estrutural (CERVO, 2003).

No final da década de 1970, o neoliberalismo reformulou a economia política clássica e a keynesiana, surtindo efeitos sobre as políticas de desenvolvimento e relações exteriores. O novo modelo de desenvolvimento econômico proposto pelos neocepalinos deveria combinar abertura da economia, requerida pela globalização, com integração comercial bilateral ou regional, redução da intervenção do Estado no domínio econômico, etc. No caso do Brasil, a crise que assolou o país na década de 1980 e o resgate efetuado pelo Fundo Monetário Internacional, resultou em uma série de obrigações ao governo brasileiro, como privatização das empresas públicas, abertura do mercado financeiro e dos bancos para garantir o livre fluxo de capitais especulativos, abertura comercial, dentre outras, sem nenhuma estratégia de inserção internacional adequada. Durante o governo de Sem Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira não tinha orientação para a promoção do desenvolvimento (CERVO, 2003).

A abertura comercial teve efeitos nefastos sobre a economia do país, baseada no protecionismo promovido pelos governos anteriores. Os empresários brasileiros foram forçados a modernizar a produção, acabando por contribuir para a melhoria da produtividade

e modernização da economia brasileira. O país se viu dependente financeira, empresarial e tecnológica, promovidas novamente, com elevada vulnerabilidade externa e regresso à dependência do setor primário nas exportações, com o aprofundamento de dependências estruturais e regresso histórico.

A gestão do Presidente Lula, entre 2002 e 2010, reafirmou os princípios contidos no art. 4º, mas deu novo enfoque sob o discurso de solidariedade e não indiferença aos problemas dos países mais pobres. O país continua a não intervir nos assuntos internos dos outros países, mas não adotará uma postura de indiferença frente a problemas como fome, pobreza, desastres naturais, etc. A cooperação Sul-Sul, das principais vertentes da política externa do período estudado, objetiva a propagação do desenvolvimento. Segundo o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim (2010), o Estado brasileiro adota claramente o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas – princípio vinculado ao direito do desenvolvimento sustentável internacional –, considerando as condições históricas e econômicas atuais em relação ao grau de responsabilidade entre os diferentes países.

O compromisso com o desenvolvimento internacional se cristaliza principalmente através dos acordos de cooperação internacional com organismos internacionais. Após a aprovação pelo Legislativo, os acordos entraram em vigor, possibilitando o desenvolvimento de programas, projetos e atividades de interesse mútuo, cujo objetivo maior é a promoção do desenvolvimento. Os acordos básicos são operacionalizados por meio de atos complementares, materializando as iniciativas de cooperação que atendam ao seu objeto. Dentre os acordos multilaterais vigentes aprovados pelo Congresso brasileiro, podemos citar: i) o Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 1959, promulgado pelo Decreto Legislativo n.º 18, de 30/12/59; ii) o Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o governo brasileiro, de 1966, promulgado pelo Decreto n.º 62.125, de 06/01/68; iii) o Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas³⁴, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a União Postal Universal (UPU), de 1964, promulgado pelo Decreto n.º 59.308, de 23/09/66; iv) o Acordo entre a Repartição Sanitária

³⁴ As agências da ONU que integram o Acordo são: UNICEF, Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), PNUD, OIT, FAO, UNESCO, UPU, União Internacional de Telecomunicações (UIT), Organização Mundial de Meteorologia (OMM), Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), UNIDO, AIEA, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a Organização Mundial de Saúde (OMS), Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT)

Pan-Americana e o Governo do Brasil para o funcionamento do Escritório de Área da OPAS/OMS, de 1983, promulgado pelo Decreto n.º 353 de 03/12/91; v) o Convênio entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO para o Funcionamento da Sede Acadêmica da FLACSO no Brasil, de 1990, promulgado pelo Decreto n.º 593 de 06/07/92, estabelecendo que a execução pela Sede Acadêmica FLACSO-Brasil de atividades de docência de pós-graduação, pesquisa e outras modalidades de cooperação no campo do desenvolvimento econômico e social e da integração da América Latina e do Caribe, em cumprimento a programas e projetos previamente acordados com os órgãos competentes do governo brasileiro ou com instituições de ensino superior e centros de pesquisa; vi) o Acordo Básico Celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura sobre Privilégios e Imunidades e Relações Institucionais, de 1984; vii) o Acordo Quadro de Cooperação entre a Comunidade Econômica Europeia e a República Federativa do Brasil, de 1992 e, dentro do mesmo Acordo, o Convênio-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o Governo da República Federativa do Brasil para implementar o Acordo Quadro de Cooperação de 1992, de 2004, ainda pendente de ratificação; viii) o Acordo Internacional de Madeiras Tropicais³⁵, de 1994, promulgado pelo Decreto n.º 89, de 05/11/97; ix) o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria Geral da OEA, sobre o Funcionamento de Escritório da OEA, suas Obrigações, Privilégios e Imunidades, de 23/02/88, que prevê o desenvolvimento de atividades referentes à prestação de serviços diretos e de cooperação técnica da Organização no Brasil, em prol do desenvolvimento econômico, social, educacional, científico, tecnológico e cultural do país; x) Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para o Funcionamento do Escritório no Brasil da CEPAL, de 1984, que prevê a execução de atividades de pesquisa, treinamento de recursos humanos e outras modalidades de cooperação no campo do desenvolvimento econômico e social; xi) o Acordo sobre Operação no Brasil do Escritório Regional do UN-HABITAT para a América Latina e o Caribe, de 1998, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 62, de 19/08/1999 e promulgado pelo Decreto n.º 3.220 de 22/10/1999 (BRASIL, 2005, p. 16-18).

Quanto aos acordos de cooperação bilateral, as prioridades e linhas de atuação dos programas de cooperação são definidas de acordo com as prioridades de desenvolvimento do País, expressas pelas políticas governamentais setoriais. São realizadas reuniões periódicas

³⁵ O Acordo foi substituído pelo Acordo Internacional de 2006 sobre Madeiras Tropicais. O Brasil assinou o acordo em dezembro de 2010, mais ainda não foi aprovado pelo Congresso.

com o país parceiro, onde são definidas as prioridades de atuação, com base nas políticas de cooperação para o desenvolvimento de cada país e nas excelências, de maneira a potencializar os efeitos dos acordos de cooperação. A cooperação bilateral se materializa através dos Acordos Básicos de Cooperação Técnica, ou Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento, através dos quais são definidos os programas e projetos de cooperação técnica. No âmbito da cooperação Sul-Sul, os acordos de cooperação devem observar os princípios de benefício mútuo, autonomia coletiva, solidariedade, igualdade material, soberania, não ingerência em assuntos internos, etc.

Cabe ainda mencionar que a celebração dos acordos de cooperação relatados acima integram o reconhecimento pelo Brasil de declarações internacionais acerca do desenvolvimento, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco 92), a Agenda 21, a Declaração do Rio, a Declaração de princípios sobre florestas, etc.

O art. 84, VIII da Constituição confere competência privativa ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais. Ao Congresso Nacional, acordo com o art. 49, I da CF, cabe referendar tais atos e resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Assim, a conclusão dos atos nacionais no Brasil demanda a colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo. Após a ratificação pelo Congresso Nacional, os acordos internacionais são vinculantes:

O elo entre os compromissos aprovados no nível multilateral e os sistemas administrativo e jurídico de um país dá-se quando o Governo nacional, por força de Tratados, Acordos e Convenções internacionais por ele assinados com os organismos internacionais e devidamente aprovados pelo Congresso, formalmente compromete-se a observar normas internacionais e incorporar em seu planejamento interno metas globais de desenvolvimento (BRASIL, 2005, p.15).

Assim, após a promulgação dos acordos internacionais, o planejamento interno, política externa e as políticas públicas devem considerar toda a legislação que delimita os atos da administração pública, incluídos os tratados e acordos internacionais. Ademais, os dispositivos constitucionais não devem ser interpretados isoladamente e em sentido literal, mas como parte de um todo integrado. Nas palavras de Canotilho (1991, p. 162):

[...] o Direito Constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas e, sobretudo, entre os princípios jurídicos-políticos constitucionalmente estruturantes. Como ‘ponto de orientação’, ‘guia de discussão’ e ‘factor hermenêutico de decisão’ o princípio da unidade obriga

o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.

A interpretação independente de um artigo em separado pode desvirtuar o intuito da Constituição. A interpretação deverá ser integrada, considerando os objetivos a serem perseguidos pelo país, o espírito de proteção contido no texto constitucional e em todo o ordenamento jurídico nacional.

Dessa forma, ainda que o art. 4º não realize menção expressa ao desenvolvimento como princípio a reger as relações internacionais do Brasil, o intuito do legislador para a promoção do desenvolvimento é claro. Está presente não apenas no texto constitucional, mas também na adesão da República Brasileira a instrumentos internacionais que visam o desenvolvimento e promovem a proteção dos direitos humanos, do meio ambiente, etc.

Ainda assim, o progresso da humanidade, presente nos princípios do art. 4º, está diretamente relacionado ao desenvolvimento e, portanto, este figura como princípio norteador das relações internacionais brasileiras, constituindo ainda limite da atividade econômica de acordo com o art. 170. Portanto, nas relações com países em estágio de desenvolvimento inferior, o Brasil deverá assumir maiores responsabilidades frente a estes Estados. Nestes casos, a capacidade de assunção de obrigações é maior por parte do governo brasileiro. Considerando ainda que o art. 4º da CF determina que a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade rege as relações internacionais brasileiras, os atos internacionais do governo brasileiro devem considerar o desenvolvimento dos países com estágio de desenvolvimento inferior envolvidos nessas relações.

As políticas adotadas para a promoção do desenvolvimento, em nível nacional e internacional, devem atingir tanto o desenvolvimento econômico, quanto humano, social e ambiental. A não observância destes três aspectos entra em choque com o texto constitucional e com as obrigações assumidas pelo governo brasileiro em diversos tratados internacionais.

Na Constituição de 1988, os direitos e garantias individuais, econômicos e sociais são projetados para o futuro como um objetivo ou fim a ser perseguido pela comunidade política nacional na busca da superação daquilo que é (ser), ou seja, do quadro de subdesenvolvimento social, político e humano da sociedade brasileira (CASTRO, 2008, p. 37).

Essa interpretação poderá ser estendida ao âmbito das relações governamentais internacionais, com maior responsabilidade para o Estado brasileiro nos casos em que estas

relações se desenvolvam com países de grau de desenvolvimento inferior.

2.3 AGENTES DO DESENVOLVIMENTO

A Constituição de 1988 reconhece o sistema capitalista ao elencar entre os fundamentos da república brasileira a livre iniciativa e ao estabelecer entre os princípios da ordem econômica a propriedade privada e a livre concorrência.

O art. 170 da Constituição inclui entre os princípios da ordem econômica a redução das desigualdades regionais, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a função social da propriedade. O capitalismo presente no texto constitucional é um capitalismo de cunho mais social, próprio do Estado de bem estar, limitado pela justiça social, proteção ao consumidor e meio ambiente, pela redução das desigualdades regionais, etc. O Estado brasileiro assume a forma de Estado regulador, interventor na atividade econômica de modo a evitar os desequilíbrios do mercado para a consecução da justiça social e desenvolvimento do país. Conforme assevera Castro (2008, p.16), “é uma carta de cunho social-democrata, que funda um Estado democrático de Direito, fundado na legalidade e detendo instrumentos de intervenção no domínio econômico”. Há a busca pela superação do subdesenvolvimento social, político e humano através da intervenção estatal.

O parágrafo único do art. 23, CF, expressa que leis complementares irão determinar as normas para a cooperação entre os entes federativos para o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em esfera nacional (BRASIL, 1988). O mesmo artigo ainda afirma a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no combate à pobreza e marginalização, proteção ao meio ambiente, etc. Tais competências relatam medidas que visam assegurar o desenvolvimento, referindo-se a aspectos sociais, humanos e ambientais. A partir da leitura dos artigos 21, IX³⁶; 43³⁷; 48, IV³⁸; 151, I³⁹; 174, §1º⁴⁰; é possível perceber

³⁶ Determina que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1988).

³⁷ “A União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais” (BRASIL, 1988).

³⁸ Caberá ao Congresso dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (BRASIL, 1988).

³⁹ Permite que a União institua incentivos fiscais para promover o equilíbrio do desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988).

⁴⁰ O Estado deverá fiscalizar e incentivar a atividade econômica e planejar as diretrizes e bases dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica (BRASIL, 1988).

que o Estado deve exercer papel ativo para a promoção do desenvolvimento através do planejamento do desenvolvimento, incluindo os três poderes e todos os entes federativos. Vale ressaltar que o papel de agente promotor do desenvolvimento está restrito à função de agente normativo e regulador, permitindo a intervenção direta do Estado no domínio econômico em casos excepcionais de interesse público. Essa intervenção só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173, CF).

A Carta Magna prevê o planejamento por parte dos entes federativos como um dos principais instrumentos para promoção do desenvolvimento, ou seja, cabe ao Estado a organização de estratégias, delimitação dos fins a serem alcançados, especificação das metas a serem atingidas para alcançar seu objetivo final: o desenvolvimento. Gilberto Bercovici (2005, p.70-71) afirma sobre o tema:

O planejamento visa à transformação ou à consolidação de determinada estrutura econômico social e, portanto, de determinada estrutura política. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas [...]. Seguindo esta concepção política do planejamento, Celso Lafer pôde identificar três fases no processo de elaboração de um plano (também um fenômeno essencialmente político, relacionado à Administração Pública) e o plano em si (única fase que pode ser analisada sob enfoque técnico, com exame econômico do documento escrito).

Na administração indireta, os bancos de desenvolvimento constituem os principais instrumentos do Estado para financiar os programas de desenvolvimento⁴¹. Os bancos públicos brasileiros atuam como agentes financeiros do desenvolvimento, característica persistente da organização econômica brasileira. Mário Schapiro (2010, p. 3-20) afirma que desde a sua implementação na década de 50, o modelo estatal de financiamento da economia brasileira encontrou explicação em causas diversas, como a deficiência dos mercados de crédito e de capitais brasileiro, principalmente devido ao desinteresse dos agentes privados em assumir riscos de investimento de longo prazo em produção industrial e a dificuldade de internalização privada das externalidades positivas trazidas pelo desenvolvimento; o papel inexpressivo do mercado de capitais brasileiro na participação no PIB brasileiro, com baixa adesão das companhias brasileiras; e a especialização em financiamentos de curto prazo e baixo risco dos bancos privados, com baixo apetite de risco para investimentos de longo

⁴¹ O art. 239, §1º cita uma das fontes de captação de recursos para os programas de desenvolvimento econômico, geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Infere-se, portanto, o papel ativo dos bancos de desenvolvimento no financiamento dos programas governamentais para o desenvolvimento.

prazo. Os bancos públicos corrigiam essas falhas na busca do fortalecimento do sistema financeiro brasileiro para permitir o desenvolvimento. O mercado financeiro brasileiro hodierno, registra expressivo aumento do número de operações de abertura de capital de empresas (IPO), em razão da atuação dos bancos estatais e da constituição da nova base regulatória, incluindo a nova legislação societária, promulgada em 2001, e pelas regras de autoregulação, com padrões diversos de rigidez.

Os ajustes impostos ao Brasil pelo FMI para a concessão de empréstimos implicaram na desestatização parcial do setor bancário brasileiro, com a alienação de 18 bancos públicos estaduais. Ainda assim, os bancos públicos são atualmente os principais financiadores da economia brasileira. Por exemplo, os financiamentos do BNDES ainda superam o volume de captações primárias no mercado de capitais (dívida e participação). O Banco do Brasil tem atuado principalmente como agente de repasse de recursos para micro e pequenas empresas, e para a agricultura, através do programa de crédito rural. A ação da Caixa Econômica Federal está vinculada em especial a políticas de habitação para mutuários de renda baixa e média. A função principal do BNDES consiste no financiamento de longo prazo, visando a atenuação das falhas de mercado da economia brasileira que impedem a formação de poupança privada e os investimentos dirigidos à indústria e ao desenvolvimento econômico e social.

2.4 O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Em 1952, a lei 1.628 criou a autarquia denominada Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), subordinado ao Ministério da Fazenda, para assegurar o capital necessário à construção da economia urbana e industrial perseguida pelo governo brasileiro para alcançar o desenvolvimento do país. O S de social foi agregado em 1982, expandindo o campo de atuação do banco aos programas sociais. O BNDES pode ser considerado fruto dos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cuja missão era identificar os principais entraves ao crescimento nacional e apontar soluções para os problemas levantados. Um dos gargalos identificados consistia na dificuldade de financiamento para a infraestrutura deficiente do país. Os governos dos dois países concordaram em disponibilizar estes recursos: o governo brasileiro teria acesso a um volume de créditos internacionais desde que disponibilizasse internamente o mesmo volume de recursos. O BNDES surgiu para gerir este volume e direcionar os investimentos para os

setores estratégicos (SCHAPIRO, 2009, p. 66-87). As funções do Banco consistiam em “elaborar projetos para a obtenção de financiamentos, receber e administrar recursos advindos do exterior e do Fundo de Reaparelhamento Econômico” (VIANNA, 2007, p. 163), cujos recursos eram provenientes de uma alíquota adicional cobrada sobre o imposto de renda.

O modelo de desenvolvimento brasileiro, desde a década de 1930, assumia o Estado forte e a industrialização como bases para o alcance do desenvolvimento, adotando o modelo de substituição de importações proposto pela CEPAL, com financiamento prioritariamente estatal (PONTES, 2011, p. 76). O BNDES deveria atender às finalidades e resultados determinados pelos planos de desenvolvimento. Schapiro (2009, p. 83) afirma que “concretamente, pode-se dizer que o BNDES pautou a sua atuação financeira ao longo do período desenvolvimentista, no cumprimento de metas e tarefas detalhadamente estabelecidas pelo governo”. A atuação do banco era compatível com a teoria cepalina adotada pelo governo brasileiro – a industrialização seria o fator determinante para o desenvolvimento do país, com financiamento estatal para desenvolver a indústria nascente nacional, cujos investimentos ainda não eram suficientemente atraentes para a iniciativa privada. No início do processo de industrialização, na década de 1950, os bancos públicos atuavam como agentes financeiros em razão das falhas dos mercados financeiros nacionais, de capitais e de crédito, na captação de recursos e alocação destes para empreendimentos portadores de externalidades positivas para o desenvolvimento. O volume de poupança mobilizada pelos canais de financiamento era insuficiente para as necessidades apresentadas pelos planos de industrialização, somado à resistência dos agentes privados em tomar riscos elevados, alocando a sua poupança em investimentos industriais de resultado certo (SCHAPIRO, 2010, p. 18-19). O autor conclui que:

Entre 1950 e 1980, o BNDES não foi apenas um agente financeiro controlado pelo Estado, foi, na realidade, um agente financeiro a serviço dos desígnios do Governo Federal: os seus critérios de seleção, as suas regras de contratação e de execução financeira vincularam-se às propriedades estipuladas pelos condutores do programa de desenvolvimento (SCHAPIRO, 2009, p. 88).

O Banco surgiu no contexto de um modelo de desenvolvimento em que o Estado exerce papel ativo na intervenção econômica, sendo o principal agente de promoção do desenvolvimento (SCHAPIRO, 2010, p.22). O BNDES, entre 1950 e 1980, atuou principalmente na implementação dos planos nacionais de desenvolvimento e apesar da sua estrutura tecnocrata, sua política de financiamento estava vinculada diretamente aos objetivos e metas fixados pelo Governo Federal. Assim, durante o Plano de Metas, os recursos do

BNDES foram destinados primordialmente aos setores de energia elétrica e siderurgia. Entre 1974 e 1979, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a prioridade do BNDES era a indústria nacional, em especial o setor de insumos básicos: siderurgia, química, fertilizantes e papel e celulose; infraestrutura: energia elétrica e transportes ferroviários; e bens de capital: equipamentos mecânicos e elétricos.

Em 1971, a Lei nº 5.662, de 21 de junho alterou a natureza jurídica do banco, que agora passava a ser empresa pública. Seu objetivo primordial é “apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País” (BRASIL, 2002), posto que é “o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal” (BRASIL, 2002). A lei determina o objetivo principal ou primordial, mas não elenca os outros objetivos do banco, deixando o conceito sujeito a ampla interpretação. A lei promulgada em 1971, durante a ditadura militar, permitia ampla margem de manobra ao Estado no direcionamento da política e atuação do Banco, mas já não é compatível com a lógica do Estado de direito reimplementado pela Constituição de 1988. Assim, considerando-se o princípio da unicidade, os princípios que regem as relações internacionais constantes no art. 4º da Carta Magna, as disposições constitucionais acerca do desenvolvimento e ainda os instrumentos internacionais reconhecidos pelo Brasil, é possível afirmar que o compromisso do BNDES para com o desenvolvimento não está restrito à concepção de desenvolvimento nacional, mas engloba o desenvolvimento internacional.

A instituição, em 1989, da área de crédito do Banco tornou a operação do BNDES ainda mais técnica. A concessão de financiamentos passava a estar sujeita à análise de risco, com avaliação da qualidade de seus credores e a capacidade de retorno dos projetos demandantes de recursos. A utilização dos critérios de risco e de retorno como condição preliminar para o financiamento alterou a atuação do BNDES, baseada até então no mérito dos projetos de financiamento com relação aos planos de desenvolvimento governamentais. A partir de 1997 são introduzidas mudanças que tornam a concessão de financiamento mais atrelada à consistência econômico-financeira dos projetos, as demandas que desatendessem os enquadramentos de risco não seguiriam adiante, ou seja, não teriam o seu mérito analisado. Assim, o BNDES passou por uma transformação paulatina na sua atuação, de características de agência de fomento nas primeiras décadas a uma conduta mais próxima aos bancos de investimento, evidenciada pela alta taxa de lucratividade e qualidade da carteira de empréstimos (SCHAPIRO, 2010, p.22-23).

No contexto hodierno, atua em vários tipos de políticas econômicas, atuando sobre investimento em infraestrutura e em máquinas e equipamentos; na promoção de exportações;

na política industrial e tecnológica; na política agrícola; na política social; no apoio às micros, pequenas e médias empresas; no desenvolvimento regional; no desenvolvimento do mercado de capitais; no comércio exterior; na integração da América do Sul; e ainda no fortalecimento e capacitação das empresas brasileiras para a concorrência e expansão internacional.

No que diz respeito ao atual momento do modelo de financiamento pelos entes públicos, vale ressaltar o papel anticíclico que o BNDES e outros bancos estatais têm desempenhado em meio a um cenário de crise econômica globalizada. Tanto em seu primeiro momento, quando bancos e agentes financeiros tiveram de ser resgatados por bancos centrais em ações coordenadas de injeções de capital, como em sua fase mais recente, em que países e governos têm enfrentado severas adversidades orçamentárias, a atual crise é marcada pelo abalo da confiança dos agentes financeiros em conceder crédito aos demais atores, restringindo assim sobremaneira a capacidade das empresas de obterem financiamento para seus projetos de expansão. Os bancos estatais têm assim ganhado relevante importância em um cenário onde bancos privados retraem suas atividades de intermediação, o que resultou em um aumento significativo do financiamento oriundo das fontes estatais.

3 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ANGOLA

Brasil e Angola compartilham mais que o colonizador português em comum. As relações entre os países datam do período colonial e a partir da década de 1970, passaram ao status de relações bilaterais, entre dois países independentes com governos soberanos próprios.

As relações entre os dois países constituem o eixo próprio desta pesquisa, cuja finalidade é comprovar o respeito ao direito do desenvolvimento por parte do governo brasileiro nas suas relações com Angola. O presente capítulo pretende abordar o relacionamento entre Brasil e Angola, com especial enfoque sobre a linha de crédito financiada pelo BNDES para o governo angolano.

3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA REPÚBLICA DE ANGOLA

Angola foi uma das mais prósperas colônias portuguesas. O tráfico de escravos era uma das principais atividades econômicas da colônia, mas não era a única. Com a abolição do tráfico em 1836, os portos de Angola foram abertos aos navios estrangeiros e a agricultura e exportação de matérias primas passam a ser o eixo da economia angolana. Em 1850, Luanda, capital do país, contava com firmas comerciais e exportava em conjunto com Benguela, óleos de palma e amendoim, cera, goma copal, madeiras, marfim, algodão, café e cacau, milho, tabaco, carne seca e farinha de mandioca. Com a Conferência de Berlim, assegurar o domínio das colônias africanas através da ocupação efetiva por suas tropas passou a ser uma das principais preocupações do governo português. Assim no final do século XIX, Portugal organizou uma administração colonial baseada na ocupação do vasto território angolano e domínio dos povos a governar, encontrando focos de resistência em alguns pontos do território. Em 1910, com o fim da monarquia lusa, ocorreram reformas administrativas, agrárias e educativas. Inicia-se a exploração intensiva de diamantes, com o início das operações da DIAMANG (Companhia de Diamantes de Angola), em 1916, fundada formalmente em 1921 (ANGOLA, 2011).

No segundo cartel do século XX, começam a aparecer os primeiros movimentos nacionalistas, e a partir da década de 50, surgem organizações políticas que se opõem ao domínio português, promovendo campanhas pela independência. O regime ditatorial salazarista optou por reprimir o movimento, desencadeando conflitos armados diretos. Os principais movimentos de independência eram o MPLA (Movimento Popular para a Libertação de Angola), fundado em 1956, a FNLA (Frente Nacional para a Libertação de Angola), fundada em 1961 e a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola), de 1966. Diferentemente de outras metrópoles, que ingressaram em guerras de independência e determinaram o retorno dos antigos colonos aos países de origem, Portugal “reforçou o seu sistema colonial promovendo investimentos e estimulando o deslocamento de população da metrópole em direção às colônias, especialmente para Angola” (PENNA FILHO, 2008, p. 93).

A Revolução dos Cravos reinstaurou o governo democrático em Portugal e redirecionou a política colonial, abrindo negociações com os três principais movimentos de libertação, o MPLA, a FNLA e a UNITA, para o período de transição e processo de implantação de um regime democrático em Angola (Acordos de Alvor, Janeiro de 1975) (ANGOLA, 2011).

Em novembro de 1975, o MPLA declara em Luanda a independência da República Popular de Angola, com o imediato reconhecimento do seu primeiro governo pelo governo militar brasileiro. A decisão contrariou os Estados Unidos, contrários ao MPLA, de orientação marxista, que contava com o apoio de Cuba e da União Soviética (PENNA FILHO, 2008, p. 22). No entanto, os esforços do novo regime português para constituição de um governo de unidade nacional fracassaram. Tem início a guerra civil angolana, com a disputa entre os três movimentos de libertação: a FNLA, com apoio dos EUA e um exército treinado e equipado pelas forças armadas do Zaire; o MPLA, com milhares de soldados cubanos, apoiado pela União Soviética; a UNITA, que teve amparo das forças armadas do regime de apartheid da África do Sul. A FNLA não teve muita expressão no conflito, a guerra se deu principalmente entre o MPLA e a UNITA, que posteriormente contou com o apoio dos Estados Unidos. O desfecho da guerra civil só ocorreu em 4 de Abril de 2002, com a assinatura dos acordos de paz em Luena, Moxico; transformando-se a UNITA em partido político na república multipartidária, baseada na economia de mercado, instituída no final dos anos 1990.

A saída da maior parte dos cerca de 350 000 portugueses radicados em Angola, que constituíam a maioria dos quadros do território, levou ao colapso da administração pública, indústria, agricultura e comércio de Angola. O Centro de Estudos e Investigação Científica da

Universidade Católica de Angola (CEIC, 2011, p. 137-140) estima que houve uma quebra de 68% na produção cafeeira, de 80 a 98% em outras culturas agrícolas, 72% na indústria transformadora, 85% nos diamantes e 20% no petróleo. A economia angolana foi praticamente destruída, sustentando-se na exploração do petróleo confiada a companhias petrolíferas americanas, que regressaram em 1976.

A guerra gerou insegurança na produção agrícola e transportes, destruiu as infraestruturas econômicas e sociais, reduziu a capacidade de produção da economia angolana, priorizou e aumentou as despesas militares, reduzindo o gasto com as despesas sociais e acentuou a corrupção. Soma-se ainda a escassez em recursos humanos – a maioria dos técnicos qualificados eram portugueses, que fugiram do país após a independência –; a gestão econômica deficiente, inadequada e centralizada, incapaz de apresentar resultados eficientes e apropriados à realidade do país; as crises do petróleo da década de 80, agravando a crise econômica pela escassez de cambiais e reduzindo a capacidade de importação de bens essenciais; a política de preços fixos implementada pelo MPLA; os monopólios estatais do comércio, o licenciamento das importações, a distribuição administrativa dos bens; a persistente inflação desde a independência; a tecnologia obsoleta da indústria – da década de 1960 –; o alto índice de pobreza da população; os reduzidos investimentos públicos na economia; a quebra da produtividade industrial; a falência dos sistemas de produção e distribuição de eletricidade e água; e a natureza das políticas industriais, inexistindo um modelo claro de recuperação da indústria nacional. Entre 1975 e 1985, o PIB cresceu em média 1% ao ano, entre 1980 e 2004, estima-se o crescimento anual médio do PIB por habitante foi de -0,311%.

Assim, o saldo da guerra civil angolana foi a destruição do país, com milhares de mortos e feridos, aldeias, cidades e infraestruturas econômicas e sociais arruinadas e milhões de refugiados. A paz favoreceu o processo de reconstrução do país, com fortes investimentos em infraestrutura (construção de estradas, aeroportos, etc) e diversos setores como educação, saúde, moradia, etc, ainda com fortes disparidades regionais e desigualdades sociais.

Em 2010, oito anos após o término da guerra civil, 47,3% dos ingressos da economia angolana provinham do petróleo e refinados; 8,9% da agricultura e pesca; e apenas 4,8% da indústria (CEIC, 2011, p. 85). As disparidades regionais são altíssimas, a atividade econômica de Luanda concentra mais de 74% do PIB angolano. O governo angolano realizou algumas reformas com o intuito de facilitar o investimento privado e atrair o investimento externo e promover o desenvolvimento nas outras regiões. Ainda assim, o país está classificado entre os piores países do mundo para realizar negócios pelas agências internacionais, apresentado bons

índices apenas no tocante à proteção do investimento. A economia angolana está excessivamente concentrada na atividade petrolífera e não se apresenta como uma economia competitiva de modo geral. O setor petrolífero está sujeito às oscilações do mercado internacional, tornando a economia angolana muito mais vulnerável (CEIC, 2011, p. 106-111). O CEIC (2011, p. 116) aponta que os principais fatores que entravam a diversificação e maior competitividade da economia angolana são: o capital humano angolano, a quantidade e qualidades da infraestrutura do país, o ambiente institucional (devido a ineficiência do sistema judicial, o elevado grau de corrupção e a excessiva burocracia) e o empreendedorismo. O país, desindustrializado após o término da guerra civil, depende de mais de 80% de importações para suprir o mercado interno.

O governo angolano também está investindo na atração de capitais externos para aumentar a atividade econômica do país. Entre 1990 e 2010, fora aprovados pelo governo angolano aprovou a entrada de US\$ 9.791.932.000,00 de investimentos não domiciliados em Angola e US\$ 3.457.088.000,00 de investimentos internos. Os países que mais realizaram investimentos em Angola foram as Ilhas Caiman, Portugal, Ilhas Britânicas Virgens, China, Holanda, Reino Unido e Brasil, respectivamente. Dos investimentos domiciliados em Angola, os países que mais investiram foram Portugal, Holanda, Bermudas, África do Sul, Chipre e Brasil, respectivamente (ANGOLA, 2011b)⁴².

No entanto, dos 4.144 projetos aprovados, apenas 887 projetos correspondem a projetos a serem executados fora da província de Luanda, ou seja, apenas 21,40% dos projetos se destinavam a outras áreas do país, 39,57% do valor dos investimentos estrangeiros totais. A concentração dos investimentos em Luanda é clara, contribuindo para acentuar as desigualdades regionais do país.

O primeiro recenseamento geral da população e habitação de Angola só será realizado em 2013, ainda não existem dados concretos disponíveis sobre a população do país. A ONU elaborou relatórios como o Relatório de Desenvolvimento Humano, onde apresenta estimativa dos índices populacionais. Para fins de análise do presente trabalho, serão consideradas as estimativas apresentadas pelo CEIC da Universidade Católica de Angola. O país tem uma população estimada de 18,943 milhões de habitantes, com uma taxa de crescimento demográfica entre 2,7% e 2,9% ao ano, e uma taxa de fecundidade de 5,8%, com cerca de 30% da população total do país concentrada na capital Luanda (CEIC, 2011, 224-225). Angola ocupa a 148ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), onde

⁴² Dados fornecidos pela Agência Nacional de Investimento Privado de Angola (ANIP), através de correspondência por meio eletrônico.

sua população possui uma expectativa de vida de 51,1 anos; uma média de 4,4 anos de escolaridade – considerada uma esperança de 9,1 anos de escolaridade; taxa de fecundidade de 5,9%; 54,8% da população em estado grave de pobreza e 10,7% vulnerável à pobreza; 51,7 % da população tem acesso à água potável; taxa de mortalidade infantil de 161/milhão; PIB per capita de US\$ 5.812; (PNUD, 2011, p. 142-180). O país registrou melhoras nas condições de vida da população desde o final da guerra. Porém também está acompanhando uma crescente desigualdade social. As despesas sociais do governo diminuíram entre 2009 e 2010, enquanto que as despesas com defesa e segurança aumentaram – ainda que em tempos de paz. A população pobre também registrou aumento entre 2008 e 2010, segundo os cálculos do CEIC (CEIC, 2011, p. 224-244).

Um dos principais desafios à mensuração dos efeitos das políticas adotadas pelo governo angolano se refere à ausência de dados e indicadores sobre a riqueza e sua distribuição, impossibilitando aplicar tributos cuja base reside na capacidade contributiva, minando a redistribuição de renda. Ainda assim, as políticas públicas sociais têm caráter eminentemente político, como forma de perpetuação no poder do governo atual, que detém o poder há mais de 30 anos (CEIC, 2011, p. 245-246).

A maior deficiência da Angola, o maior entrave ao desenvolvimento do país é a ausência de transparência. Sem a fiscalização dos gastos públicos, confiança na gestão pública e conhecimento da real situação do país será impossível reverter a pobreza em que vive a população angolana. Implementada a transparência, seguramente seriam reduzidos os gastos com a segurança nacional e ordem pública, que não deveriam superar os gastos em segurança social em uma sociedade que se denomina “democrática”.

3.2 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ÁFRICA

Após a Segunda Guerra Mundial, teve início o movimento de descolonização da Ásia e África. O surgimento dos novos Estados alterou a configuração da sociedade internacional e exigiu dos países o posicionamento em relação à independência das antigas colônias.

O governo brasileiro, alinhado à política estadunidense, se opunha aos regimes de sistema socialista, até o lançamento da Política Externa Independente do governo Jânio

Quadros. Em 1949, o Brasil se candidatou ao Conselho de Tutela⁴³, por acreditar que poderia aumentar a esfera de influência do país internacionalmente, sem significar elevado gasto, argumentando que deveria ingressar no Conselho por possuir vasta experiência em problemas tropicais. Posteriormente, com o alerta do embaixador Leão Veloso de que a vaga tinha pouca importância e poderia prejudicar as aspirações brasileiras a uma vaga no Conselho Econômico e Social, o país abandonou a candidatura ao Conselho de Tutela. Dois anos depois, o Brasil foi eleito para compor o Comitê Especial para as questões de natureza colonial, sem sequer pleitear a vaga, apoiando o grupo colonialista (PINHEIRO, 1989, p. 92-93).

Durante o segundo governo Vargas, o alinhamento à política estadunidense persistiu, mas o desenvolvimento do Brasil constituía uma das principais preocupações da política externa brasileira. Assim, o país declarou seu apoio ao desenvolvimento das regiões coloniais, reconhecendo sua importância para a expansão do comércio internacional. No entanto, expressou a preocupação com o desenvolvimento sustentável e equilibrado destas áreas, não apenas no crescimento desproporcionado do setor de exportação das colônias, observando ainda os efeitos negativos deste crescimento para outras economias, como a brasileira (HIRST *apud* PINHEIRO, 1989, p. 96). A preocupação do governo Vargas era clara, as ajudas prestadas pelas metrópoles para as colônias, com ênfase nas exportações de produtos primários das regiões coloniais, eram contrárias aos interesses econômicos do Brasil. A delegação brasileira passa a defender junto à ONU a necessidade de planos de desenvolvimento político, econômico e social dos territórios tutelados, afirmando que não deveriam ser levados a cabo planos que visassem apenas os interesses das potências coloniais ou investidoras (PINHEIRO, 1989, p. 96). O segundo governo Vargas assumia postura anticolonialista, como parte da estratégia de desenvolvimento nacional, sem entrar em conflito com as potências coloniais, propondo soluções pacíficas aos conflitos de interesse entre os territórios coloniais e metrópoles.

No entanto, a instabilidade política nacional que se instaurou a partir de meados de 1953 se refletiu também sobre a política externa. Vicente Ráo, novo Ministro das Relações

⁴³ “Segundo a Carta, cabia ao Conselho de Tutela a supervisão da administração dos territórios sob regime de tutela internacional. As principais metas desse regime de tutela consistiam em promover o progresso dos habitantes dos territórios e desenvolver condições para a progressiva independência e estabelecimento de um governo próprio.

Os objetivos do Conselho de Tutela foram tão amplamente atingidos que os territórios inicialmente sob esse regime - em sua maioria países da África - alcançaram, ao longo dos últimos anos, sua independência. Tanto assim que em 19 de novembro de 1994, o Conselho de Tutela suspendeu suas atividades, após quase meio século de luta em favor da autodeterminação dos povos. A decisão foi tomada após o encerramento do acordo de tutela sobre o território de Palau, no Pacífico. Palau, último território do mundo que ainda era tutelado pela ONU, tornou-se então um Estado soberano, membro das Nações Unidas”(UNIC, 2009).

Exteriores, assumiu em 1953 e redirecionou a posição do governo brasileiro a favor das potências coloniais. O Brasil soube se posicionar de maneira a conciliar os interesses da França e Tunísia, liderando os países latinoamericanos a votar a favor da discussão da questão da Tunísia na Assembleia Geral, em 1951, e contra a proposta de deliberação da questão pelo Conselho de Segurança. Em 1953, com o Ministro Vicente Ráo, votou contra o projeto de resolução dos países árabes (ou seja, contra sua própria proposta) em 1953, por considerar a atitude descortês para com a França, pautando-se na tradicional amizade franco-brasileira (PENNA FILHO, 2008, p.93-100).

Ao reconhecer os territórios ultramarinos portugueses como integrantes de um Estado unitário, toda e qualquer questão relacionada às colônias transformava-se em assunto interno. As declarações ou propostas sobre a questão colonial configuravam violação do princípio de não ingerência nos assuntos internos de países soberanos, reconhecido pela Carta. Seguindo esse raciocínio, a ONU era incompetente para discutir as questões coloniais. Essa postura também foi adotada no caso das colônias francesas, justificando-se o apoio brasileiro à França pela:

a) a forte percepção de que existiam ligações culturais e tradicionais entre os dois países e que estes (sic) deveriam ser preservados (sic); b) a estratégia francesa de garantir o apoio brasileiro enviando missões especiais ao Brasil compostas por altos funcionários do Estado e; c) o interesse brasileiro de levar adiante a melhor relação possível com a França, haja vista que os investimentos franceses no Brasil eram considerados importantes para os objetivos de desenvolvimento acelerado do governo Kubitschek, que privilegiou as relações com as nações economicamente desenvolvidas, colocando a política exterior do país a serviço do desenvolvimento acelerado (PENNA FILHO, 2008, p.96-97).

Durante os primeiros anos do governo Kubitschek, essa posição se justificou pela busca por investimentos estrangeiros, essência da política exterior do período. Os países árabes alcançaram a independência da mesma forma e o Brasil atuou como mero espectador passivo, resultando num impacto negativo nas suas relações junto aos países africanos. Mas, sem dúvida, a maior expressão do conservadorismo na política externa brasileira com a África foi a aliança com o governo português. O Tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal, assinado em novembro de 1953, não trazia vantagens políticas ou econômicas ao Brasil, existia apenas o imperativo de consciência, de não contrariar a antiga metrópole. Segundo o Tratado, os países deveriam realizar consultas recíprocas sobre assuntos de natureza internacional de interesse comum, norteando o funcionamento da comunidade luso-brasileira, onde estavam excluídas as colônias, ou melhor dizer, as províncias ultramarinas. O

acesso brasileiro à África lusófona restava bloqueado pelo acordo, obtendo Portugal a garantia de que as relações especiais entre ambos permaneceriam, com claras vantagens para Portugal.

Na década de 1950, não havia uma política brasileira voltada para a África, existia o relacionamento entre o Brasil e as metrópoles europeias. A ligação com as metrópoles, acabou por prejudicar a abertura brasileira com a África até meados da década de 1970. Não havia até então política definida para o relacionamento com os países africanos. Oficialmente, o governo brasileiro reconheceu os territórios recém-independentes e o Itamaraty iniciou estudos sobre a realidade africana, pouco conhecida.

A criação do Mercado Comum Europeu supôs novos desafios à economia brasileira, que enxergava a diminuição do fluxo de investimentos e maiores dificuldades para exportar para o mercado europeu⁴⁴. A necessidade de enfrentar a concorrência europeia e africana fez com que o governo Kubistchek adotasse postura incoerente. Em 1957, o país propõe a criação da Comissão Econômica para a África (CEA), mas não assume a liderança, colocando Gana na dianteira do processo. A medida visava estimular o desenvolvimento econômico africano, de maneira a atenuar as distorções causadas pela criação do Mercado Comum, que implicaria em maior crescimento para a região⁴⁵. A Comissão foi criada em 1958, conquistando o Brasil a simpatia dos países africanos e a expectativa de correção da defasagem dos preços dos produtos primários no mercado internacional. Mesmo assim, o governo de JK continua apoiando a França na questão da Argélia, afirmando que a ONU é incompetente para discutir a questão por tratar-se de assunto interno, sujeito ao princípio de não ingerência, justificado pela integração territorial das colônias ao Estado soberano da metrópole (PINHEIRO, 1989, p. 103-106).

Apesar da ambiguidade do mencionado período, começa a ganhar corpo a visão de que o Brasil deveria encarar a nova realidade internacional de maneira independente, aproveitando os elementos culturais legados pelos africanos e asiáticos à identidade nacional brasileira, como instrumento para o estabelecimento de relações paritárias entre Brasil, África e Ásia. O Brasil não havia passado pelo desgaste que os países europeus passaram no processo de descolonização e ainda era exemplo de “integração racial” na sociedade

⁴⁴ Ainda assim, se houvesse uma associação entre os novos Estados africanos e as antigas metrópoles europeias, com tarifas preferenciais para os países africanos junto ao Mercado Comum Europeu, os potenciais prejuízos para a balança comercial brasileira eram altos, pois seus produtos e mercados eram similares aos africanos, num quadro em que a Europa era uma parceira de destaque.

⁴⁵ Argumentava-se que o Brasil não podia competir com os produtos africanos em razão dos baixos salários praticados no continente. Com a criação da CEA esperava-se uma alta dos salários, melhor nível de renda para a população e, conseqüentemente, produtos mais caros, permitindo a outros países a concorrência em um nível mais paritário aos produtos africanos. A elevação do padrão de vida na África resultaria na criação de mais um mercado para os produtos industriais brasileiros.

internacional. O Itamaraty passa a discutir internamente a atuação do Brasil em relação ao mundo afro-asiático, através dum memorando no âmbito da Divisão Política do Itamaraty (DPo), onde foi constatada a ignorância brasileira sobre a realidade africana. O diplomata Sérgio Corrêa do Lago, autor do memorando, propôs então a preparação de missão de cortesia e de observação a ser enviada para alguns territórios selecionados da África e da Ásia, composta por cidadãos brasileiros de origem afro-asiática, e, após o retorno da missão, fossem estudados os próximos passos para aproximar o Brasil ao mundo afro-asiático, para consolidar posição de influência frente a estes Estados (PENNA FILHO, 2008, p.105-107). O Itamaraty ainda não possuía postura definida perante o movimento de autonomia vivenciado pela África e Ásia, invalidando os esforços das missões brasileiras que já funcionavam nos continentes e enviavam informações à Brasília.

O Brasil enviou em 1959 à 1ª Sessão da CEA, o diplomata Paes de Carvalho, que observou a urgência do relacionamento com os países africanos em razão da eminente independência e surgimento de novos Estados nos continentes africanos e asiáticos. Ainda relatou a inadequação da política adotada juntos às colônias portuguesas, nociva aos futuros interesses do Brasil na África, principalmente porque o sistema de colonização português adotado em Angola e Moçambique era considerado dos mais primitivos da região (PENNA FILHO, 2008, p. 110-112).

O Brasil continuou a apoiar Portugal na ONU ao longo da década de 1960, mesmo durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, em tempos de “política externa independente”. A ambiguidade da política exterior brasileira persistia, votando o país a favor do projeto de “Declaração sobre Concessão da Independência aos Povos e Países Coloniais”. O Brasil aceitava o colonialismo português ao mesmo tempo em que acompanhava a tendência majoritária dentro da ONU, a favor das independências. A política externa independente adotada durante a presidência de Jânio Quadros ensaiou maior aproximação com a África, mas não rompeu com Portugal, constituindo o maior entrave para a implementação da política africana nas relações internacionais do Brasil. O país continuou a aproximação com o continente ao outro lado do Atlântico, instalando legação em Acra, Gana, em 1960; embaixada em Dacar e Lagos em 1961. O Brasil tinha interesses estratégicos políticos, comerciais e econômicos com a abertura das novas embaixadas.

Durante a ditadura militar, o Itamaraty deu mais ênfase ao relacionamento com a África devido a interesses econômicos e comerciais, enviando duas missões comerciais ao continente para sondar os potenciais mercados. Constatou-se que as áreas mais atraentes e fáceis para penetrar o mercado africano eram os territórios portugueses, a África do Sul e a

Rodésia. Assim, “o maior problema brasileiro quanto à descolonização era conciliar o discurso praticado nas Nações Unidas a favor da autodeterminação com os ‘vínculos especiais’ que ligavam o Brasil a Portugal” (PENNA FILHO, 2008, p. 115).

Só foi possível abandonar a ambiguidade em relação à África com a queda do regime salazarista em Portugal em 1974. O Brasil pôde então prosseguir com a política africana e dar início a sua política de expansão comercial com o continente, onde o principal foco eram as economias produtoras de petróleo, visando a importação de petróleo desses países e o mercado para os produtos brasileiros. A política africana se pautava na vulnerabilidade energética do Brasil nos anos 1970 e parte da década de 1980. As duas crises do petróleo, em 1973 e em 1979, aceleraram a busca de novas parcerias internacionais, principalmente Nigéria e Angola (SARAIVA *et* GALA, 2000).

Ademais, o continente africano passou a ser visto como possível área de influência regional do Brasil, vez que não encontrava as controvérsias e rivalidades com a Argentina, ou a desconfiança de países como Paraguai e Bolívia. A diplomacia brasileira na África buscava projetar a imagem de poder tropical e industrial, antes colônia, tentando reverter os danos causados pela aliança com Portugal, a última metrópole colonial na África, reforçando a iniciativa brasileira de desenvolver relações com os países da região.

No plano bilateral, esses objetivos organizaram-se em torno de quatro grandes eixos: a assinatura de tratados de cooperação comercial e técnica; o aumento de rotas de comércio no Atlântico; a abertura de investimentos para projetos de desenvolvimento e a retomada do discurso culturalista do início dos anos 1960 (SARAIVA *et* GALA, 2000).

Guiné Bissau foi a primeira colônia portuguesa a ser reconhecida como país independente pelo Brasil, seguida por Moçambique, Angola e São Tomé e Príncipe. Na década de 1990, foi criada a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), para a aproximação dos países através da língua, criando mecanismos de consultas entre os países africanos de língua oficial portuguesa, Portugal, Brasil e Timor Leste.

3.2.1 As relações com Angola

Ao assinar o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, o Brasil não poderia se posicionar a favor da independência das colônias portuguesas na África ou estabelecer

relações diretas com as mesmas, vez que estavam excluídas da comunidade luso-brasileira segundo o texto do Tratado. A delimitação da comunidade havia sido imposta por Portugal, que alimentava fortes receios da influência brasileira sobre as antigas colônias. Já no acordo de 1826, que reconhecia a independência do Brasil, Portugal havia inserido cláusula documental impedindo o Brasil de aceitar o controle direto sobre os territórios portugueses no continente africano. Durante o período da luta pela independência, o governo brasileiro não se manifestou sobre o assunto, mantendo a lealdade a Portugal. O Brasil era utilizado pelos colonialistas portugueses como exemplo bem sucedido do modelo de civilização português em razão do desenvolvimento e multirracialidade da ex-colônia, justificando o seu domínio sobre os territórios africanos (BITTENCOURT, 2003, p. 99).

Em 1961, o governo brasileiro visita Angola oficialmente em duas ocasiões: na passagem da exposição flutuante do navio-escola Custódio de Mello e na visita do embaixador brasileiro em Portugal, Negrão de Lima, a Angola. As autoridades coloniais e a imprensa local angolana afirmavam que a visita brasileira reforçava o apoio do Brasil à política portuguesa para Angola. Internamente, crescia no Itamaraty o apoio à independência das colônias portuguesas e a pressão pelo abandono da política de boa vizinhança com Portugal. Em 1962, os Estados Unidos também se envolve na questão, propondo ao Brasil atuar como mediador do problema entre Angola e Portugal. No entanto, o governo brasileiro não se mostra disposto a se envolver num conflito armado e a política externa brasileira já não estava alinhada à política estadunidense, pesando para a negativa à proposta dos Estados Unidos (BITTENCOURT, 2003, p. 105-106).

O governo militar inicia uma verdadeira política africana, vislumbrando potenciais mercados para os produtos industrializados brasileiros e alianças com países produtores de petróleo. No começo da década de 1970, procura interceder junto a Portugal uma solução para os conflitos nas colônias portuguesas. Entre outubro e novembro de 1972, o ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, visitou nove países africanos, estreitando os laços comerciais ao outro lado do Atlântico. Encontrou resistência de alguns países em razão da posição brasileira na questão colonial portuguesa. Não seria possível conquistar novas alianças na África sem o rompimento ao apoio a Portugal, decidindo o Itamaraty pela aliança com a África. O Brasil alerta Portugal em 1973 sobre a impaciência de alguns líderes africanos causada pela persistência do conflito colonial português, ameaçando cortar o apoio ao país na ONU (BARBOZA *apud* BITTENCOURT, 2003, p.111). O governo português cede e aceita se encontrar com os líderes dos países africanos. No entanto, ao sugerir que os representantes dos movimentos de libertação dos territórios ultramarinos façam parte do

encontro, Portugal hesita e cancela a reunião. O Brasil se abstém da votação contra Portugal na ONU.

Após a queda do regime salazarista em Portugal e nova postura do governo português, favorável à independência, o governo brasileiro estabeleceu relações oficiais com Angola. Com o objetivo de estreitar relações e recuperar o tempo perdido, o Brasil criou a Representação Especial em Luanda, no início de 1975. Foi uma ideia inovadora, até então não existia na diplomacia nenhum tipo de representação semelhante. O governo brasileiro conseguiu assinalar que pretendia estabelecer relações com Angola, ao passo que entrava em contato com os movimentos de liberação angolanos. A Representação deveria acompanhar o processo de descolonização e transição, ao tempo em que estabelecia contatos com os três movimentos de libertação, a FNLA, o MPLA e a UNITA.

O relacionamento com as ex-colônias portuguesas era a prioridade da política africana. Em razão das dificuldades nas relações com Moçambique, Angola se tornava o centro das atenções diplomáticas. O apoio a Portugal havia comprometido o país internacionalmente e criado desconfiança com a África. Ao primeiro minuto do dia 11 de novembro de 1975, a Representação brasileira se transformava na Embaixada da República Federativa do Brasil em Luanda. O Brasil foi o primeiro país a reconhecer oficialmente a independência da República Popular de Angola. Os interesses econômicos e estratégicos do Brasil superaram a questão ideológica, uma ditadura militar capitalista foi o primeiro governo a reconhecer a independência angolana, com governo de orientação socialista. O pragmatismo responsável e ecumênico norteou a decisão da ditadura militar brasileira nas suas relações com a África (SARAIVA, 1987, p. 90; BITELLI, 1989, p. 189).

O reconhecimento da independência angolana ainda atendia a dois objetivos: exercer influência no continente africano em substituição ao vácuo deixado pelas ex-potências coloniais, e lançar o Brasil como um dos líderes dos países em desenvolvimento. Desde perspectiva econômica, a política africana do Brasil visava maior autonomia na formação de capitais da economia brasileira. Sob a perspectiva política, o Brasil buscava lançar-se como líder dos países subdesenvolvidos, veiculando a imagem do país como “a primeira civilização industrial dos trópicos com tecnologias apropriadas às realidades subdesenvolvidas, de índole pacifista, anti-imperialista e etnicamente multirracial” (JOSÉ, 2011, p. 214).

As relações entre Brasil e Angola se intensificaram a partir de então. Na ONU, o Brasil defendeu o reconhecimento do Estado angolano pelas outras nações, chamou a atenção para o conflito que assolava o país e para a necessidade de busca de solução pacífica, participando ativamente nas missões de paz enviadas ao país africano. As relações com

Angola atendem a diversos objetivos de política externa do Brasil: consolidação da presença na África, a vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU e a expansão dos mercados internacionais para os produtos brasileiros.

Entre 1990 e 2010, o Brasil foi o sétimo maior investidor na economia angolana, com grande presença do setor de construção civil brasileiro no território angolano. De 2005 a 2009, o intercâmbio comercial entre Brasil e Angola passou de US\$ 520 milhões para US\$ 1,5 bilhão. De 2007 a 2008, as exportações brasileiras para Angola aumentaram em 62%. Angola é o 23º maior destino das exportações do Brasil.

3.2.1.1 A linha de crédito entre Brasil e Angola

Com o reconhecimento, o MPLA priorizou as relações externas com o Brasil e o bloco soviético, que ministrava apoio bélico e econômico – este último insuficiente – durante a guerra civil que seguiu a independência. O Brasil servia de interlocutor entre o MPLA e o mundo ocidental, que rejeitava o governo socialista. A independência e guerra civil provocou a fuga dos investimentos estrangeiros no país, o bloco soviético não conseguia suprir as necessidades econômicas angolanas e os outros aliados africanos encontravam-se em situação semelhante à de Angola, imersos em seus próprios problemas relativos ao subdesenvolvimento. Em 1979 a Petrobras inicia a exploração na Bacia do Baixo Congo no litoral angolano, e em 1982, a Odebrecht assina o acordo com o governo angolano para a construção do complexo hidrelétrico de Capanda. O projeto resultou num acordo de exportação entre Brasil e Angola, transitando os recursos no Banco do Brasil para garantir o pagamento da dívida (PENHA, 1998 *apud* RIBEIRO, 2007, p. 59). O ajuste complementar que instituiu a primeira linha de crédito entre Angola e Brasil foi firmado em 12 de abril de 1983 em Brasília. Concedia US\$ 100 milhões para a importação de bens alimentares e de consumo corrente, matérias-primas e outros pelo governo angolano, a serem fornecidos principalmente pelo Grupo Pão de Açúcar. Os recursos eram financiados pela extinta Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil. A linha ainda se destinava a garantir os pagamentos à Odebrecht para a execução do Complexo Hidrelétrico de Capanda. Os créditos eram decorrentes da compra de petróleo angolano pelo Brasil, efetuados pela Sonangol à Petrobrás, com juros de 8,5% a.a. (BRASIL *et* ANGOLA, 1983). Esse mecanismo de garantia do intercâmbio comercial é conhecido como sistema de *countertrade*, baseado no intercâmbio

de bens entre países, sem ocorrer transação monetária. Este sistema constitui a base das linhas de crédito entre Brasil e Angola, que em 1988 eram três:

a de curto prazo, para financiamento de bens de consumo (180 dias), que variava de US\$ 50 milhões a US\$ 90 milhões; a de médio prazo, para os bens de capital (até 5 anos) que variava de 60 a 120 milhões de dólares; e a terceira, específica para a construção da hidrelétrica Capanda pela Odebrecht S.A., iniciado em 1984, e que absorveu recursos superiores a US\$1,5 bilhão (JOSÉ, 2011, p. 218).

Em troca dos produtos e serviços brasileiros, Angola oferecia petróleo em contrapartida. Em outras palavras, a linha de crédito com Angola consiste na concessão de créditos, atualmente via BNDES, principalmente para as empresas brasileiras que exportam bens e serviços para obras de infraestrutura em Angola, tendo como garantias, recebíveis de petróleo. Os recursos provêm do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e do BNDES, sob a coordenação das operações pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig).

Neste processo, cabe ressaltar ainda a importância da Odebrecht nas relações entre Brasil e Angola, com a criação de linha de crédito exclusivamente para o financiamento de uma de suas obras. Desde então, o Brasil já negociou 5 linhas de crédito com Angola, oficializando em maio de 2012 nova linha de crédito no valor de US\$ 2 bilhões.

Os recursos serão desembolsados pelo BNDES em período de quatro anos a partir de 2013. Como contrapartida, o governo angolano comprometeu-se a manter um saldo em conta-garantia no Banco do Brasil equivalente a 20 mil barris de petróleo/dia. Esta é a quinta linha de crédito negociada com Angola desde 2006. O total de financiamentos aprovados soma US\$ 5,2 bilhões. Desse total, US\$ 3,2 bilhões correspondem às quatro primeiras linhas contratadas, sendo que desse valor ainda há US\$ 1,2 bilhão por desembolsar (GOES, 2012).

Apenas 11 empresas foram beneficiadas pela linha de crédito do BNDES: as construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Correa, EMSA, Mello Júnior, Norberto Odebrecht, Prado Valladares e Queiroz Galvão; para as empresas Corib Importação e Exportação, Embraer, Nigata Comércio Internacional e a Seaport Comércio Internacional (BNDES, 2012). As duas últimas pertencem ao grupo VMD, sob investigação da Polícia Federal por lavagem de dinheiro, superfaturamento e corrupção (OTAVIO *et* JUPIARA, 2011).

O BNDES pretende expandir o modelo para outros países africanos, como Moçambique e Gana⁴⁶, iniciando ainda negociações para assinatura do memorando de

⁴⁶ A linha de crédito de Moçambique seria com base em garantias recebíveis em carvão e a de Gana em recebíveis em petróleo.

entendimento com o Banco Africano de Desenvolvimento visando a constituição de fundo de financiamento não reembolsável voltado para a elaboração de projetos de investimento na África.

A linha de crédito com o Brasil foi a primeira linha de crédito negociada e implementada por Angola. O financiamento da linha de crédito pelo BNDES se insere na atuação do banco na área de comércio exterior e incentivo à internacionalização das empresas brasileiras, na estratégia de tornar o Brasil mais competitivo no cenário mundial através de empresas que operem em escala global, e permitiria ambiente mais propício de negócios às empresas brasileiras. No entanto, conforme observa Alexandre Trabbold (2011), gerente regional da Apex em Luanda, afirma que a linha de crédito foi criada para garantir o pagamento do governo angolano à Odebrecht, não se destinava aos exportadores brasileiros em geral. Estima-se atualmente que cerca de 80% da linha de crédito se destine à Odebrecht⁴⁷. Tal postura do governo brasileiro resultou na reorientação da política de negócios de algumas empresas brasileiras, que passaram a adquirir empresas europeias para beneficiar-se das linhas de crédito concedidas pelos países europeus. Os 20% restantes se destinariam às outras empresas de construção civil que operam em projetos de infraestrutura no território angolano. As demais atividades produtivas, que produziriam maior impacto positivo sobre a economia angolana, ou os exportadores brasileiros, que necessitam de maior apoio governamental para atuar no mercado internacional, não são beneficiados pela linha de crédito.

O argumento do governo brasileiro é que o destino dos recursos da linha é definido por Angola, esta define as empresas que a receber o pagamento pelos produtos e/ou serviços prestados, atuando o BNDES como executor de ordem de pagamento.

3.2.1.2 Angola além do petróleo e diamantes: a promessa dos biocombustíveis

Durante o período colonial, a produção agrícola ocupava lugar de destaque na economia angolana. O país tem vasta área cultivável e rico sistema hidrográfico, diferentemente de outras nações africanas, propiciando a atividade agropecuária. A independência – com a fuga dos portugueses – e a guerra civil, conforme apontado anteriormente, arrasaram diversos setores da economia do país, incluindo a agricultura.

⁴⁷ Claudio Nicoletti (2011), Diego Magalhães (2011) e José Diniz da Silva Filho (2011) também relataram em entrevista que aproximadamente 80% da linha de crédito se destinava aos pagamentos da Odebrecht.

A paz alcançada em 2002, após 27 anos de guerra civil, imprimiu maior estabilidade política ao país, era chegada a hora do início da reconstrução de Angola e diversificação econômica de Angola. O país, com potencial para se tornar grande potência agrícola, esbarra em diversos fatores que contribuíram para a lenta retomada do setor. Durante os anos de guerra, grande parte da população migrou para Luanda e se refugiou nos países vizinhos, reduzindo a população no interior. Em 2002, Angola era o país com o maior número de minas terrestres ativas por habitante. A infraestrutura de transporte prejudicada pela guerra também constitui outro entrave ao elevar os custos de logísticas ou praticamente impossibilitar a logística.

Na África Subsaariana, a agricultura responde por cerca de 30% do PIB da sub-região, sendo a principal fonte de empregos e receitas de exportação da área. A maioria da população reside nas áreas rurais, dependendo da agricultura tradicional para sua subsistência. As técnicas utilizadas em geral são rudimentares, dependente da chuva, e ainda combinando-se à infraestrutura deficiente, resultam em uma região vulnerável, prevendo-se a redução da produção de arroz em 14%, trigo em 22% e milho em 5% (BANCO MUNDIAL *et* IPEA, 2011, p. 24-25). Em Angola, no entanto, a agricultura respondia por apenas 8,9% do PIB em 2010 (CEIC, 2011, p. 85). O governo angolano está investindo no setor primário e traçou os seguintes objetivos para alcançar o desenvolvimento socioeconômico integrado e sustentável do setor:

- i) Desenvolver capacidades institucionais de investimentos e de recursos humanos na investigação agrária.
- ii) Garantir o acesso à terra e aos recursos naturais produtivos.
- iii) Contribuir para a adequada implementação da linha de crédito para apoio às associações, cooperativas, pequenos e médios produtores.
- iv) Apoiar o relançamento da actividade económica ligada ao sector agrário através da reabilitação de infraestruturas de apoio à actividade produtiva ligada ao sector.
- v) Colaborar com outras estruturas governamentais na promoção do comércio no meio rural.
- vi) Promover o desenvolvimento integrado de fileiras estratégicas.
- vii) Revitalizar e diversificar a economia rural, contribuindo para o combate à fome, à pobreza, a melhoria das condições de vida das famílias camponesas e a maior segurança alimentar.
- viii) Promover a criação de sinergias para os programas e acções do sector através da articulação de parcerias público-privadas.
- ix) Promover acções e sensibilizar todos os actores do processo de desenvolvimento do sector agrário para a gestão sustentável dos recursos naturais, designadamente solo, água, floresta e biodiversidade (CEIC, 2011, p.116-117).

O Brasil tem larga experiência na produção de alimentos e desenvolvimento de tecnologia agrícola para clima tropical, apresentando-se como parceiro interessante para a cooperação no setor agrícola com os países da África. Foram firmados acordos de cooperação

relativos à cooperação técnica na área de agricultura e pecuária⁴⁸, à pesquisa agrícola e extensão rural⁴⁹, ao fortalecimento institucional dos institutos de investigação agrônômica e veterinária de Angola⁵⁰, a implementação de projetos de extensão rural para promoção do desenvolvimento rural sustentável⁵¹ e à capacitação de técnicos angolanos⁵².

A diversificação da economia rural também está relacionada à estratégia de desenvolvimento dos biocombustíveis, tocando ainda outro setor vital da economia angolana, a energia. O Brasil tem sido parceiro do governo angolano na implementação da indústria no país. A Companhia de Bioenergia de Angola (BIOCOM) cultiva cana de açúcar para a produção de açúcar, etanol e eletricidade. É uma joint venture composta pelas empresas brasileira Odebrecht, a estatal angolana Sonangol e a angolana Demer. O BNDES financiou a construção da usina, que foi realizada pela Odebrecht. Espera-se grande impacto sobre a economia angolana, visto que são importadas 80 milhões de toneladas de açúcar por ano e pela produção de 565 megawatts (MW) de energia (BANCO MUNDIAL *et* IPEA, 2011, p. 76). A BIOCOM estima que serão gerados cerca de 1000 empregos na Unidade Agro-Industrial do Município de Cacuso-Malanje que está em construção. A empresa também afirma compromisso social, com a previsão de inserção social das comunidades das áreas que circundam a área de suas instalações, com ações articuladas com as comunidades locais (BIOCOM, 2011).

O cultivo da cana estimula a agroindústria em nível local já que a exportação gera alta possibilidade de perda na produção do biocombustível e açúcar, recomendando-se o uso e processamento local. Essa característica facilita o envolvimento dos agricultores locais e

⁴⁸ Protocolo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola sobre cooperação técnica na área de agricultura e pecuária firmado em 3 de novembro de 2003 (BRASIL *et* ANGOLA, 2003a).

⁴⁹ Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola na área de pesquisa agrícola e extensão rural, firmado em 28 de janeiro de 1989 (BRASIL *et* ANGOLA, 1989); e ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Apoio ao Sistema Nacional de Investigação Agrária de Angola”, firmado em 23 de junho de 2010 (BRASIL *et* ANGOLA, 2010a).

⁵⁰ Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola para implementação do projeto “fortalecimento institucional dos institutos de investigação agrônômica e veterinária de Angola”, firmado em 3 de novembro de 2003 (BRASIL *et* ANGOLA, 2003b).

⁵¹ Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola para implementação do projeto “reorganização, fortalecimento institucional e inovação metodológica da extensão rural como estratégia de desenvolvimento rural sustentável em Angola” firmado em 3 de novembro de 2003 (BRASIL *et* ANGOLA, 2003c).

⁵² Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Capacitação na Assistência Técnica e Extensão Agrária para Técnicos Angolanos” firmado em 23 de junho de 2010 (BRASIL *et* ANGOLA, 2010b).

promove maior geração de empregos em comparação a culturas como a soja, que não apresenta perdas na exportação do produto sem processamento. No caso da cana de açúcar, há grande probabilidade de perda da produção caso a produção não seja processada na comunidade ou nível local. O Brasil desenvolveu tecnologia de modo a otimizar a produção de biocombustível a partir da cana, atualmente é o produtor mais eficiente de biocombustíveis do mundo. A implementação dos projetos de biocombustíveis com a África ainda prevê a transferência de tecnologia para os países africanos (BANCO MUNDIAL *et* IPEA, 2011, p. 73).

Angola definiu o marco regulatório dos biocombustíveis em 2010, com a Lei n° 6/10, onde define as obrigações dos investidores e entidades ligadas à produção de biocombustíveis. De acordo com a lei, parte da produção deverá ser fornecida a Sonangol. A Lei ainda define o estudo de impacto ambiental das áreas a serem cultivadas e o investimento de 1% dos lucros decorrentes da exploração dos biocombustíveis no desenvolvimento de projetos ambientais, investigação científica e tecnológica e inovação (ANGOLA, 2010).

Angola tem grande potencial para se tornar um dos grandes produtores de biocombustíveis a nível global e potência energética mundial, considerando-se os seus recursos agrícolas, hidrográficos e petrolíferos.

4 RELAÇÕES ANGOLA-BRASIL: COMPROMISSO COM O DESENVOLVIMENTO?

Após 27 anos de guerra civil, os vestígios de uma outrora Angola próspera eram poucos. Em 2002, a infraestrutura econômica e social estava destruída, havia muito a reconstruir. Os ingressos provenientes da indústria do petróleo e da extração de diamantes permitiram ao governo de Angola iniciar o processo de reconstrução do país. Angola se inseria na sociedade internacional como uma nação pacífica que caminhava rumo à estabilidade, com a queda da inflação e estabilização da situação política, um significativo mercado consumidor e um governo que buscava investidores para a atividade produtiva local. As deficiências estruturais eram muitas, principalmente com relação à escassez de capital humano e às instituições do país. O Estado angolano atuou e continua a atuar como principal agente do desenvolvimento nacional.

O processo de paz angolano coincidiu com a eleição de Lula à presidência da República Federativa do Brasil e reposicionamento da política externa brasileira. A assunção da política de solidariedade aliada à não indiferença implicou em um papel mais ativo do Brasil no cenário internacional, especialmente com relação aos países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul, um dos pilares da política externa do governo Lula, estreitou relações com o continente africano. Entre 2003 e 2010, Lula visitou 39 dos 53 países africanos, reativou e inaugurou representações diplomáticas brasileiras no continente, existindo atualmente 39 embaixadas brasileiras na África, quando eram apenas 16 em 2002.

A atuação brasileira junto ao continente africano foi percebida e elogiada pela sociedade internacional durante a Rodada de Doha da OMC, nas negociações multilaterais de comércio sobre agricultura, na conferência da UNCTAD de 2004 no Rio de Janeiro, etc. Flávio Sombra Saraiva (2011) afirma a capacidade brasileira em projetar um plano comum para o desenvolvimento social e econômico da população, que poderá alterar a posição tanto do Brasil quanto da África entre outras nações.

Entretanto é necessário avaliar a extensão do progresso em direção ao desenvolvimento sustentável alcançado pelas relações internacionais entre Brasil e África. A presente pesquisa se restringe a avaliar a conexão entre a linha de crédito entre Brasil e Angola e a promoção do desenvolvimento angolano.

4.1 AS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DE ANGOLA

Angola é o principal receptor dos investimentos brasileiros no continente africano e, portanto, o país base na política externa para a África. O estudo dessas relações, a partir da avaliação da responsabilidade diferenciada do governo brasileiro para com os países menos desenvolvidos, permite a avaliação real da política de cooperação Sul-Sul, não apenas restrita às ações da ABC.

Através do “Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Angola”, firmado em 1983, foi instituída a primeira linha de crédito entre Brasil e Angola no valor de US\$ 100 milhões. A linha de crédito, financiada inicialmente pela extinta CACEX do Banco do Brasil, se destinava a garantir as importações de alimentos e bens de consumo, matérias-primas e outros; e a execução do Complexo Hidrelétrico de Capanda, a cargo da Odebrecht. Com a extinção da CACEX, a linha de crédito posteriormente passou a ser financiada pelo BNDES. Desde então, apenas 11 empresas foram beneficiárias das operações de apoio às exportações para Angola, das quais 7 são construtoras.

As obras de construção civil executadas por estas empresas de fato significam melhoria da infraestrutura do país, permitindo a maior integração do país através da construção de estradas e pontes, facilitando a produção agrícola e distribuição entre as diversas regiões do país; da construção de hidroelétricas, como Capanda, etc. As construtoras também são responsáveis por projetos de urbanização e habitação (CUNHA, 2011; NICOLELLIS, 2011; SILVA FILHO, 2011). Observa-se ainda a entrada das construtoras na área dos biocombustíveis, como é o caso da Odebrecht, sócia da BIOCOM, e a Queiroz Galvão, que está avaliando projetos na área de biocombustíveis em Angola.

Com exceção do setor de biocombustíveis e petróleo, não há qualquer obrigação de responsabilidade social e ambiental às empresas brasileiras que operam em Angola. Conforme apontado anteriormente, a lei de biocombustíveis determina o investimento em desenvolvimento de projetos ambientais, investigação científica, tecnologia e inovação de 1% dos lucros decorrentes da exploração dos biocombustíveis em território angolano. No caso do petróleo, a Lei nº 13/04 prevê nos artigos 4º e 57 a aplicação de tributo às entidades que exercem atividades petrolíferas em território angolano para a formação de quadros angolanos (ANGOLA, 2004b). A Lei nº 10/04 contém previsão relativa à promoção do desenvolvimento, estabelecendo que a Sonangol, a estatal petrolífera, e suas associadas devem cooperar com o

governo nas políticas públicas que visam a promoção do desenvolvimento socioeconômico angolano. A lei ainda faz referência ao incentivo a ser prestado às empresas nacionais, obrigando o Estado a adotar medidas de garantia, promoção e incentivo da participação do empresariado nacional na atividade petrolífera.

Para atuar em território angolano, as empresas estrangeiras devem celebrar contratos de *Joint Operation Agreement* (JOA) com a Sonangol. O JOA é o acordo de operações conjuntas celebrado entre o Estado e as empresas petrolíferas, onde se encontram regulados os direitos e obrigações, aspectos técnicos, operacionais e contábeis, das partes nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural (BUCHEB, 2007). Uma das obrigações contratuais contidas no JOA consiste no pagamento dos bônus do petróleo, também conhecido por “bônus social”. A Sonangol recebe os pagamentos e os reverte integralmente à Conta Única de Tesouro do Estado angolano. A lei determina que uma parte destes pagamentos deve ser revertida para projetos de desenvolvimento regional e local e fomento do empresariado angolano, cabendo ao Estado regulamentar a aplicação destes recursos (ANGOLA, 2004a). É interessante notar que no caso de Angola, a Sonangol, empresa estatal, tem papel de parceira e reguladora concomitantemente. Em analogia à estrutura brasileira, a Sonangol englobaria as competências e atividades da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e da Petrobrás ao mesmo tempo.

Não existe qualquer menção nas referidas leis à realização direta de projetos de responsabilidade social e ambiental por parte do setor privado. A responsabilidade social das empresas que exploram a atividade petrolífera se restringe à mera transferência monetária à Sonangol. A ausência de mecanismos de incentivo fiscal desmotiva a aplicação de projetos de responsabilidade ambiental e social por parte das empresas privadas do setor. A própria Petrobrás, renomada no Brasil pelas políticas de sustentabilidade, tem atuação pouco expressiva em responsabilidade social e ambiental, desenvolvendo apenas três projetos em Angola: o projeto de reflorestamento de 560 hectares com três variedades de espécies nativas na província do Huambo; o projeto Kitabanga de preservação das tartarugas marinhas, sendo este o mais expressivo, que enfrenta muita resistência dos pescadores, militares e do MPLA; o projeto “pão da paz”, que propõe a geração de renda autossustentável, a partir da formação profissional da população e financiamento de equipamento para a produção de pães e biscoitos. Os projetos foram implantados apenas a partir de 2008, anteriormente, a empresa realizava doações a organizações não governamentais, sem qualquer contrato ou vinculação específica. Com relação ao emprego local, mais de 90% dos quadros funcionais da Petrobrás são angolanos, fruto da política de “angolinização” adotada pelo governo angolano no setor

petrolífero, que determinou o investimento na formação de quadros angolanos para a indústria do petróleo e havendo profissionais angolanos formados, só permite a contratação de estrangeiros mediante apresentação de justificativa da empresa (JOAQUIM, 2011).

Na construção civil, o setor mais beneficiado pela linha de crédito, não há a aplicação de impostos para fins de desenvolvimento nacional, como ocorre no caso do petróleo, ou a obrigação de execução de obras de caráter social em decorrência dos contratos firmados com o governo angolano ou da concessão do crédito pelo BNDES, e ainda inexistente previsão de benefícios fiscais para as empresas que realizem projetos de responsabilidade social. O BNDES tampouco exige qualquer obrigação de fazer de cunho socioambiental das empresas brasileiras para liberação dos recursos da linha de crédito (CUNHA, 2011; NICOLELLIS, 2011; SILVA FILHO, 2011). A determinação do pagamento parte do governo angolano e o BNDES efetua o pagamento ordenado, mediante o repasse do petróleo da Sonangol à Petrobrás. O governo brasileiro não influencia a decisão de pagamento do país africano, apenas paga às empresas determinadas pelo executivo angolano (SILVA, 2011). Ainda assim, algumas construtoras brasileiras desenvolvem projetos sociais em Angola, os quais serão mais detalhados a seguir.

4.1.1 Camargo Corrêa Angola

A Camargo Corrêa Angola, por decisão dos acionistas do Brasil visando a atuação sustentável da empresa, realiza uma obra social para cada projeto de construção civil. Assim, a empresa investiu US\$ 2 milhões no Projeto Kidimacaji, que conta com apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) de São Paulo. São oferecidos cursos profissionalizantes nas áreas de eletricidade, panificação, moda e informática, gerenciados pela Organização Salesianos de Dom Bosco, no centro social Santa Bakhita, localizado na região do Cazenga, Luanda. O centro também conta com uma sala de leitura com 5 mil livros disponível para os alunos do centro social e para a comunidade do Cazenga. Os projetos no Cazenga integram a obra concedida à construtora no município, que envolve a construção de avenidas na localidade. No Uíge, como parte do projeto da linha de transmissão da província, foi construída uma escola para a população no município de Maquela do Zombo, a única escola da região. O projeto N’Kuna Wau Kuani, que significa “semeando no presente” na língua bantu kikongo, entregou ainda 150 carteiras, feitas a partir da reciclagem das madeiras

utilizadas nas embalagens dos cabos condutores da linha de transmissão. A empresa ainda entregou uma escola provisória e um fontanário para a população de Quicambo, província do Caxito; e uma biblioteca para a comunidade carente do Talatona, em Luanda.

Outra ação promovida pela empresa é “o dia do bem fazer”, onde toda a estrutura humana e material da empresa é disponibilizada para a execução de obras sociais por um dia. Apesar da política de responsabilidade social adotada em Angola, a empresa não conta com um setor próprio de sustentabilidade em Angola. Até o ano de 2010, havia uma assistente social que gerenciava a atuação social da empresa em Angola, mas os efeitos da crise econômica também atingiram o continente africano e o setor de responsabilidade social foi um dos alvos da redução de gastos, sendo desativado em 2010.

Com relação ao capital humano, a empresa opera com uma média de 15 a 20% de expatriados brasileiros, mas pretende reduzir esse número. São oferecidos cursos de alfabetização e formação aos trabalhadores angolanos (escolarização principalmente). A empresa também realizou em 2008 um programa de trainee para jovens profissionais angolanos, nos mesmos moldes dos programas de trainee do Brasil, com a realização de um curso de pós-graduação a distância na Fundação Getúlio Vargas, custeado pela empresa. Foram aprovados 15 trainees em 2008, mas apenas 5 trainees continuavam na empresa em 2011. A empresa pretende abrir a segunda edição do programa em 2012 (NICOLELLIS, 2011).

4.1.2 Queiroz Galvão Angola

A Queiroz Galvão se instalou em Angola em 2005 e começou suas atividades em 2006. A empresa atua principalmente no setor de construção civil, com obras de investimento privado, como conjuntos habitacionais, e obras públicas, sendo o governo o seu principal cliente. Atualmente, a empresa, que também atua na área de energia, está realizando estudos de viabilidade em investimentos em hidrotérmicas e biocombustíveis.

A empresa não desenvolve programas de responsabilidade social propriamente dito, realizou a construção de algumas escolas e um ambulatório e doou para a população. No entanto, a construtora tem uma parceria com o Ministério de Obras Públicas do governo angolano, onde custeia a formação universitária no Brasil de estudantes angolanos selecionados pelo Ministério, com bolsa integral das taxas da universidade, bilhete aéreo e

bolsa mensal a título de ajuda de custo, com um custo médio de US\$ 1,2 milhão por ano. Ao regressar para Angola, esses alunos são empregados pela Queiroz Galvão. Em 2011, o programa contava com 40 alunos em Pernambuco e 6 alunos em São Paulo, totalizando 46 jovens angolanos beneficiados. O intuito do programa, de iniciativa da Queiroz Galvão, é contribuir para a formação de capital humano nacional especializado na área, uma vez que a empresa ainda opera com cerca de 20% de funcionários expatriados, aumentando os custos da operação em Angola. A construtora pretende reduzir a parcela de expatriados para 12% dos seus quadros em Angola. Das empresas brasileiras entrevistadas para a elaboração desta pesquisa, a Queiroz Galvão é a única a não oferecer programa de alfabetização para os seus funcionários angolanos (SILVA FILHO, 2011).

4.1.3 Odebrecht Angola

A Odebrecht começou a operar em Angola em 1984, na construção da hidrelétrica de Capanda. É a empresa privada brasileira que atua há mais tempo no território angolano, sua operação no país foi a principal responsável pela criação da linha de crédito entre Brasil e Angola em 1983. Dentre as empresas estudadas, a Odebrecht é a empresa que tem maior número de projetos sociais em Angola. De fato, a construtora é referência em responsabilidade social no país, não apenas para outras construtoras, mas também para o Programa Empresarial Angolano da ONU. Os projetos sociais da Odebrecht são os únicos que estão alinhados com os ODMs, constituindo modelo de responsabilidade social em Angola (SANTOS, 2011). Desde 2010, a empresa também é participante do Pacto Global da ONU, uma iniciativa desenvolvida pelo então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, para envolver o setor privado na adoção de valores fundamentais e internacionalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção durante o exercício da sua atividade econômica.

Aliado aos princípios do Pacto e aos ODMs, a política de sustentabilidade do grupo se baseia em cinco áreas: meio ambiente, saúde, segurança no trabalho, mudanças climáticas e responsabilidade social. Dentre as empresas brasileiras estudadas, é a única empresa a manter uma diretoria e uma estrutura destinada à sustentabilidade em Angola. Para cada contrato, há um projeto social, observando a vocação da região e buscando a autonomia da comunidade. São desenvolvidas políticas internas, voltadas para os seus funcionários, e projetos que

envolvem as comunidades onde o grupo realiza obras. Internamente, há programas corporativos voltados à prevenção e diagnóstico da malária e da AIDS, doação de sangue, programas de alfabetização e capacitação, como o Programa de Desenvolvimento de Técnicos e Encarregados (PDT), para a formação de lideranças; o Programa de Educação Escolar, para a alfabetização de seus quadros; cursos de capacitação profissional para carpinteiros e ferreiros, entre outras especialidades, etc (CUNHA, 2011). Junto à comunidade local, a empresa desenvolve os programas Parto Seguro e Sangue Seguro. O Parto Seguro apoia grupos de parteiras e parteiros tradicionais, oferecendo cursos sobre higiene e saúde ministrados pelos médicos da Odebrecht, além da doação de kits com material para a realização dos partos. Os cursos informam sobre a geração da vida, parto, planejamento familiar, biossegurança, HIV/AIDS, doenças sexualmente transmissíveis (DST) e corte da transmissão vertical do HIV. Em Angola, o parto domiciliar é tradicional, não existe o hábito entre a população de realizar o acompanhamento pré-natal em hospitais e a incidência de doenças como malária, hepatite, tuberculose e anemia é bastante elevada no país. O projeto busca respeitar a cultura e tradição locais, com a formação das parteiras para o exercício da profissão de maneira mais responsável, com maior conhecimento da atividade para detecção de sinais de perigo à vida da mãe e nascituro, com a consequente redução da taxa de mortalidade no país e redução da transmissão vertical do HIV. O Programa Sangue Seguro consiste na campanha para fomentar a doação de sangue, não infectado pelo HIV, desenvolvido em parceria com a Cruz Vermelha de Angola e com o Centro Nacional de Sangue do Ministério da Saúde. Antes de doar sangue, os doadores realizam exames para confirmar que o sangue é “seguro”. O Programa estimula as doações de sangue e ao mesmo tempo atua na prevenção e detecção da contaminação da AIDS, destinando os soropositivos ao tratamento adequado. Em 2010, o Programa Sangue Seguro ganhou prêmio de reconhecimento do Centro Nacional de Sangue e do Ministério da Saúde de Angola. Ambos programas surgiram do Programa de Combate ao HIV/AIDS da empresa, que forma agentes a atuar junto às comunidades na prevenção da AIDS e foi premiado pela Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional, a USAID, em 2010, recebendo também menção honrosa em 2003 da Global Business Coalition. Em 2006, a Odebrecht, em conjunto com a Coca-Cola e outras empresas, formou o Comitê de Combate ao HIV/AIDS, cuja missão consiste em fortalecer e compartilhar as experiências dos programas de prevenção e combate ao HIV das empresas, promover e melhorar a comunicação entre o setor privado e público com relação a políticas públicas, boas práticas e estratégias para prevenção do HIV em Angola, educar os seus trabalhadores, famílias e comunidades sobre a transmissão e

prevenção do HIV. O governo estima que cerca de 2,5% da população angolana é portadora do HIV, uma taxa baixa se comparada aos outros países da região da África Austral. No entanto, a maioria da população nunca realizou o teste de HIV, ou seja, o número de soropositivos pode superar as estimativas oficiais. A grande importância das iniciativas da Odebrecht na área de saúde está conectada justamente a detecção da AIDS e conscientização da população quanto à transmissão e tratamento da doença (PRETO, 2011).

Na área da saúde, a empresa ainda apoia campanhas governamentais de vacinação e a Casa Vida, em Benguela, para soropositivos; coordena programa de esclarecimento para a prevenção da malária; tem um Centro de Informação Móvel, ônibus que circula em Luanda e educa a população acerca dos hábitos de higiene e saúde; e construiu postos médicos em diversas regiões do país (CUNHA, 2011).

Já no campo da educação, além dos projetos internos, a empresa desenvolve parcerias com universidades e com o Ministério de Educação, como o convênio com a Universidade Agostinho Neto, que premia e emprega o melhor aluno do curso de engenharia; o projeto “Construindo Talentos”, em parceria com o Instituto Superior Politécnico Privado de Angola e com o Ministério de Educação, onde orienta profissionalmente estudantes de cursos técnicos; promove a construção e reabilitação de escolas, além de estimular iniciativas culturais como grupos de teatro e organizações de estudantes a desenvolverem projetos de preservação ambiental em suas escolas e nos bairros onde moram. Em parceria com a USAID, Esso e outras empresas, a Odebrecht promove o curso extracurricular de Economia Pessoal desenvolvido pela Associação Junior Achievement, com aulas teóricas e práticas sobre princípios de finanças, empresariamento e prontidão para o trabalho em escolas públicas do ensino médio. Apoia

A empresa também adota projetos que visam ampliar as oportunidades geradoras de renda da população local através do empreendedorismo. O Projeto Microempresário Comunitário de Reciclagem de Pneus capacita a comunidade local na produção de móveis e calçados a partir da reciclagem de pneus, gerando trabalho e renda para a comunidade e incentivando também a preservação do meio ambiente. As atividades se desenvolvem no Complexo Educacional do Mussende em Luanda, que também oferece oficinas de informática, corte e costura. O centro foi construído pela Odebrecht em parceria com as Irmãs da Congregação Franciscana de Nossa Senhora do Amparo e o Kambas do Bem, grupo das esposas e filhos dos funcionários da Odebrecht que desenvolve trabalhos sociais em Angola. A iniciativa ainda minimiza os impactos negativos sobre a obra de infraestrutura contratada ao reduzir a incidência de doenças como malária, dengue, febre amarela, hepatite e elefantíase,

causadas pela proliferação de insetos transmissores dessas enfermidades em razão acúmulo de água nos pneus; e ao diminuir os gastos da empresa com a limpeza da área, realizada antes e durante a obra. A mesma preocupação com o lixo foi o motor do Projeto de Revitalização do bairro Mártires de Kifangondo, localizado nas proximidades do aeroporto de Luanda. As grandes quantidades de lixo acumuladas no bairro dificultava as obras de urbanização objeto do contrato, tanto na preparação quanto no prosseguimento e manutenção da obra, vez que o acúmulo de lixo danificava o trabalho concluído pela construtora. A empresa iniciou o trabalho com campanhas de conscientização sobre o lixo e a reciclagem, oferecendo oficina de artesanato a partir da reciclagem de diversos materiais descartados. A escola local foi envolvida no projeto, vez que a educação das crianças foi identificada como vetor eficaz e permanente da conscientização da população local, aliado ao fortalecimento da comissão de moradores local, incentivando a comunidade a se mobilizar para reivindicar os seus direitos, como a coleta de lixo. O projeto evoluiu e a Odebrecht atualmente presta assessoria social à comissão de moradores, levanta os problemas da comunidade e discute com os moradores as alternativas para a sua resolução, incentivando o diálogo entre o governo e a comunidade, cooperando para que a comissão assuma o seu papel de interlocutora dos programas governamentais junto à comunidade e vice-versa. O grupo de moradores realiza eleições para mandatos trienais, com respeito ao “multipartidarismo” e à “democracia”. A associação de moradores participa ativamente com o governo local e a Odebrecht em campanhas de limpeza das ruas, vacinação, prevenção da malária, etc. Outra associação de moradores que conta com o apoio da Odebrecht é a da comunidade do Honga, no município da Samba, região metropolitana de Luanda. O trabalho com a localidade é fruto do Projeto Condomínio Monte Belo, empreendimento imobiliário do grupo encomendado pela Chevron. Durante as construções da obra, as precárias condições sanitárias do Honga foram identificadas como a origem do aumento considerável dos casos de malária entre os trabalhadores da Odebrecht. A empresa buscou parceria com a Repartição Municipal de Saúde da Samba para realizar ações corretivas e preventivas na comunidade, como cursos de formação de agentes comunitários, instalação de postos de saúde móveis para tratamento da população, distribuição de mosquiteiros e realização de campanhas de vacinação. A comunidade também foi envolvida no projeto com o fortalecimento das lideranças locais a partir da assessoria social, reconstrução da igreja do bairro, construção do posto de saúde provisório para atendimento à população, aulas de capoeira para as crianças, cursos de capacitação profissional e previsão da construção de um centro de formação comunitário em parceria com o Kambas do Bem (LEITE, 2011).

“Kulonga pala Kukula” ou “educação para o desenvolvimento” na língua kimbundu, denomina o projeto social desenvolvido pela Odebrecht na região do Pundo Andongo, em Malanje. O programa beneficia as comunidades residentes nas proximidades da Hidrelétrica de Capanda, primeiro contrato da construtora em Angola, e da construção das rodovias Capanda-Cacuso e Dondo-Capanda. O projeto objetiva a melhoria da qualidade de vida da população local através da promoção do desenvolvimento autossustentável da região, minimizando a situação de vulnerabilidade das 369 famílias locais, a partir da garantia ao acesso à água, redução das taxas de morbidades e mortalidade, ampliação das oportunidades de geração de renda, melhoria do acesso, frequência e permanência das crianças na escola, fortalecimento da história e cultura locais, aproximação das comunidades e demais atores locais, e conscientização ambiental da população local. O plano de ação foi elaborado com base no levantamento socioeconômico da região realizado pela Gestão de Terras Aráveis (Gesterra), empresa pública angolana, que identificou os principais desafios enfrentados pelas comunidades: ausência de rede de abastecimento de água e saneamento básico, falta de oportunidades geradoras de renda, êxodo rural, etc.

Assim, foram construídos cinco poços semiartesianos e 21 cisternas para solucionar o problema do abastecimento de água limpa. O cultivo de hortícolas também foi introduzido na localidade, gerando renda para a comunidade e garantindo a segurança alimentar da região. Os insumos para a produção são fornecidos a preço de custo, com carência de pagamento vinculada ao ciclo produtivo de cada cultura específica. Extensionistas agrícolas do projeto ministram encontros semanais com os agricultores, acompanhando todas as etapas da cadeia produtiva, do plantio à comercialização e distribuição. A Odebrecht e a Rede de Supermercados Nosso Super consomem a produção, que tem o apoio logístico da Gesterra para o recolhimento dos produtos e distribuição aos clientes. Na área da saúde, há programas de formação de agentes de prevenção e combate à Aids e à malária, e o Programa de Fortalecimento das Parteiras Tradicionais, nos moldes do Programa Parto Seguro. Na educação, a inauguração da Casa Familiar Rural (CFR), prevista para 2012, pretende promover cursos de alfabetização para adultos e capacitação de jovens lideranças, com base nos modelos dos programas desenvolvidos no Baixo Sul da Bahia, pela Fundação Odebrecht. Para valorizar a cultura local, a produção artesanal e a implantação de uma rádio comunitária foram incentivadas pelo Programa O “Kulonga pala Kukula” é um exemplo de integração de ações para alcançar o desenvolvimento, em razão das conexões estabelecidas entre saúde, educação, produção e acesso a serviços essenciais (CUNHA, 2011).

A BIOCOM, *joint venture* entre a Odebrecht, Sonangol e Demer, ainda não iniciou a produzir em larga escala, mas estima que em 2014 a companhia estará operando com níveis de produção de etanol anidro e açúcar para atender o mercado interno e exportar o excedente para a África Austral. De acordo com determinação legal, 1% dos lucros decorrentes da exploração dos biocombustíveis deverão ser destinados ao desenvolvimento de projetos ambientais, investigação científica e tecnológica, e inovação. A produção da empresa será mecanizada, mas há a previsão de gerar entre 1000 e 1200 empregos formais diretos de mão de obra especializada. Para tanto, o programa de formação de quadros angolanos já foi iniciado, com o envio de técnicos angolanos ao Brasil para capacitação, custeados pela *joint venture*. O programa de prevenção à malária da Odebrecht será adaptado e aplicado na empresa na medida do que for cabível. Ainda não há a previsão de projetos socioambientais, mas há a intenção de agir de maneira positiva em conjunto com o governo (LONGHINI, 2011).

Os projetos de responsabilidade social estão entre os mais estruturados e planejados das empresas brasileiras em Angola, são concebidos de acordo com a vocação da região, objetivando a autonomia das comunidades após a conclusão dos contratos da Odebrecht, buscando não sobrepor o papel dos outros organismos locais, em especial, a administração pública.

4.2 O PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS

O Pacto Global da ONU foi lançado em 2000 pelas Nações Unidas, em Nova York. A proposta do Pacto consiste no reconhecimento da importância da sociedade, em especial do setor empresarial, na promoção do desenvolvimento. Através do Pacto, a sociedade civil organizada, as empresas, associações, sindicatos, instituições acadêmicas e a administração pública podem tornar o mercado mais inclusivo e sustentável, com a adoção dos 10 princípios universais do Pacto, baseados na Declaração Universal de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Declaração Universal de Direitos Humanos e Declaração das Nações Unidas contra a Corrupção:

Direitos Humanos

- 1) As empresas devem apoiar e respeitar a proteção dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente; e

2) Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos.

Trabalho

3) As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva;

4) A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório;

5) A efetiva abolição do trabalho infantil; e

6) Eliminar a discriminação no emprego.

Meio ambiente

7) As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais;

8) Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; e

9) Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis.

Corrupção

10) As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina (UNGC, 2012a).

O Pacto, apesar de ser uma iniciativa da ONU, não é uma agência, órgão ou instrumento regulador ou código de conduta das Nações Unidas, mas uma iniciativa voluntária que fornece diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável e da cidadania envolvendo diversos setores da sociedade. São realizados encontros trienais com os executivos das empresas participantes, a “Cimeira dos Líderes do Pacto Global”, para discutir os avanços do Pacto e realizar recomendações. As Comissões Locais são os grupos que acompanham a aplicação do Pacto Global nos países ou regiões, realizando encontros anuais para comentar os progressos alcançados, resultados e recomendações de boas práticas. O Quadro do Pacto Global recomenda estratégias e políticas ao Escritório Central do Pacto Global, entidade responsável pela coordenação do Pacto Global e promoção das boas práticas. O Quadro é composto por quatro grupos com áreas específicas: empresarial, sociedade civil, sindicatos e Nações Unidas.

Há o reconhecimento do papel da sociedade e das empresas na construção do desenvolvimento sustentável, a responsabilidade pelo desenvolvimento não é exclusiva da administração pública, mas de toda a sociedade, vez que “práticas empresariais responsáveis podem contribuir para a inclusão social e econômica, ajudando a promover a cooperação internacional, a paz, o desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos” (UNGC, 2007, p. 1). A aplicação dos 10 princípios nas atividades regulares e plano de estratégia dos participantes do Pacto objetiva potencializar a influência das empresas na consecução do desenvolvimento e gerar mudanças positivas nas comunidades em que atuam. Para tanto, as empresas contam com o suporte de seis agências da ONU, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos, A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), o Programa das Nações Unidas

para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime sob liderança do Pnud (UNGC, 2012b).

Para aderir ao Pacto, a empresa deve enviar a carta de signação, cujo modelo está disponível na página *web* do Pacto Global, assinada pelo principal executivo da empresa em anexo ao formulário *online* de adesão. O Pacto, por ser uma iniciativa voluntária, não é juridicamente vinculante, ou seja, não há sanções às empresas nos casos de descumprimento do Pacto. Ao ingressar na rede do Pacto, as empresas assumem o compromisso de adotar os 10 princípios e tomar ações em apoio aos objetivos e questões mais amplos da ONU, como os ODMs, segurança e paz, direitos da criança e adolescente, direitos humanos, emprego e condições decentes de trabalho, gênero, educação, saúde, segurança hídrica e saneamento, segurança alimentar, migração, assistência humanitária, mudanças climáticas, ecossistemas e biodiversidade sustentável, e combate à corrupção. Devem publicar anualmente relatórios de progresso da aplicação dos 10 princípios do Pacto, estando a informação disponível para as partes interessadas: governos, sociedade civil, consumidores, investidores, etc.

Em 2011, foi criada uma nova plataforma no programa, o grupo de Liderança do Pacto Global, resultado das discussões da Cimeira do Pacto Global de Nova Iorque em 2010, do reconhecimento do trabalho de empresas líderes na implementação do Pacto e da necessidade de estímulo a estas companhias para alcançar melhores níveis de performance e impacto da sustentabilidade corporativa. As empresas participantes do grupo de Liderança devem seguir o *Blueprint* - Plano de Ação para Liderança em Sustentabilidade Corporativa, cujo objetivo reside em “desafiar e inspirar as empresas a atingirem níveis mais altos de desempenho em sustentabilidade dentro do Pacto Global da ONU; e aprimorar o Pacto Global da ONU e suas oportunidades de engajamento, a fim de proporcionar maior apreciação aos participantes” (UNGC, 2010, p. 2). O Plano oferece benefícios, mas também exige responsabilidades das corporações – dentro das responsabilidades assumidas na adesão ao Pacto. O Plano traça um modelo de liderança em sustentabilidade corporativa, com uma estratégia ousada, mas atingível, para potencializar a colaboração ao Pacto Global da ONU. Ao Escritório do Pacto Global da ONU e seus centros de apoio operacional cabe oferecer os recursos, instrumentos e plataformas necessários para a execução do Plano de Ação.

O *Blueprint* engloba três dimensões diferentes, sobrepostas e sinérgicas, que envolvem a execução dos dez princípios em estratégias e operações; apoio a questões e objetivos mais amplos da ONU; e o compromisso com Pacto Global da ONU (UNGC, 2010, p.4). A primeira dimensão, a execução dos dez princípios, é composta pela cobertura e integração entre os princípios, procedimentos e políticas de gerenciamento expressivos, integração entre funções

corporativas e unidades de negócio e implementação da cadeia de valor. O Modelo de Gestão do Pacto Global, disponível na página *web* do Pacto, apresenta um modelo de gestão dinâmica para auxiliar a execução dos princípios, tendo por base o progresso contínuo da implementação. A segunda dimensão engloba as contribuições corporativas aos objetivos e questões mais amplos da ONU, os investimentos sociais estratégicos, assim como a filantropia, o envolvimento em iniciativas de apoio e políticas públicas, e, por fim, parcerias com organizações públicas e privadas e ação coletiva com estas organizações. As questões e objetivos mais amplos da ONU prioritárias ao Pacto são os direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção, mas não se limitam a estes. O intuito da segunda dimensão é estimular o maior comprometimento das empresas na realização de impactos sociais positivos na sociedade, com ações voltadas para as comunidades. O compromisso com o Pacto está relacionado ao engajamento das subsidiárias e redes locais, realização de grupos de trabalho globais e locais, envolvimento em iniciativas temáticas e setoriais, e a promoção e apoio ao Pacto Global. A última dimensão, por fim, procura potencializar as duas primeiras. As três dimensões se sobrepõem e têm uma interação sinérgica a partir da atuação das lideranças corporativas, com o compromisso e liderança dos executivos; participação, aprovação e supervisão dos conselhos diretores; colaboração com as partes interessadas (sociedade, investidores, parceiros de negócios, governos, etc); e, por fim, transparência e divulgação das ações e estratégias (UNGC, 2010, p.6-11).

A iniciativa dá mais protagonismo às empresas na busca pelo desenvolvimento, tornando-as verdadeiras parceiras da ONU na realização dos ODMs e objetivos e questões tratadas pelas Nações Unidas. No Brasil, a adesão do setor público ainda é limitada, com a adesão de alguns conselhos regionais, cartórios, associações, etc. Dentre os bancos públicos, apenas o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste aderiram ao Pacto Global. Em Angola, ainda não há nenhum registro de adesão.

Algumas organizações não governamentais criticam a ausência de vinculação jurídica do Pacto, a voluntariedade não obriga as empresas a implementarem os princípios do Pacto Global, carece de instrumentos de monitoramento ou coerção nos casos de não observância dos princípios, o que pode ensejar as empresas a uma adesão vazia, apenas para utilizar a imagem da ONU como forma de publicidade das suas atividades (CLAPP, 2005, p. 27-28). Haveria assim o desvirtuamento dos propósitos e objetivos do Pacto, mostrando-se este inadequado para promover mudanças significativas no comportamento socioambiental de atores empresariais.

Porém, conforme observa José Célio Silveira Andrade (2009), “os atores privados não podem e não devem substituir os governos”, pois na ausência da regulação estatal, os instrumentos de autorregulação voluntária e mecanismos de regulação privada baseados no mercado são limitados. Os sistemas de sustentabilidade corporativa só serão efetivos com o fortalecimento e complementaridade do poder regulatório dos Estados com os modos de regulação privada, a partir do equilíbrio entre regulação pública do tipo mandatória e regulação privada voluntária.

A linha de crédito entre Brasil e Angola poderia ser um instrumento de expansão de iniciativas de sustentabilidade corporativa. O engajamento dos governos de maneira mais ativa possibilitaria a potencialização dos impactos positivos do Pacto e, no caso do Brasil, que advoga as relações Sul-Sul como modelo mais justo e solidário, pode servir como mecanismo para instrumentalização dos benefícios mútuos que integram a cooperação Sul-Sul.

4.3 BRASIL E ANGOLA: COOPERAÇÃO SUL-SUL, FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS OU PARCERIA ESTRATÉGICA?

Com o redirecionamento da política externa brasileira, a cooperação Sul-Sul passou a ocupar papel de destaque na agenda internacional do país (AMORIM, 2010). A solidariedade entre países do Sul na busca do bem estar nacional e do alcance das metas de desenvolvimento, alinhadas aos objetivos de desenvolvimento do milênio, observando os princípios de respeito à soberania nacional, propriedade e independência nacional, equidade, não condicionalidade, não interferência em assuntos domésticos e benefício mútuo, são alguns dos fatores que caracterizam as relações Sul-Sul, alternativa ao alinhamento Leste-Oeste presente da Guerra Fria e às relações tradicionais colonialistas, que se converteram em relações Norte-Sul após a independência das colônias. A cooperação Sul-Sul não encontra uma definição limitada e precisa, residindo principalmente na cooperação econômica, baseando-se especialmente no conceito de autonomia coletiva e cooperação técnica entre países em desenvolvimento (BELANGER, 1997, p. 148).

A nova estratégia de inserção internacional do país encontrava nas relações Sul-Sul o cenário ideal para construir o protagonismo almejado pelo Estado brasileiro nas relações internacionais, a partir da inserção periférica dos países em desenvolvimento na agenda internacional. A diversificação das relações externas brasileiras foi identificada como uma das

oportunidades de ação para a nova estratégia do Itamaraty, posto que “a diplomacia do governo Lula passou a considerar o multilateralismo como um movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional, de modo que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2005). Assim, o multilateralismo permitiria ao Brasil emergir como liderança entre os países em desenvolvimento nas novas regulamentações do poder. A reaproximação com a África está englobada nessa estratégia de multilateralismo.

Angola é o principal aliado brasileiro no outro lado do Atlântico, porta de entrada para a maior integração com a África, cujo motivo primordial reside na procura por apoio em sua campanha para reforma do Conselho de Segurança, objetivando ocupar um assento permanente. O país também tem liderado a cooperação sulamericana com a África no campo comercial, através de acordos de comércio preferencial, como é o caso acordo entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU). Outro fator a atrair a atenção dos investidores brasileiros na região são os biocombustíveis, em especial o etanol, para consumo e auxílio técnico na implementação da indústria no continente. Além da BIOCOM, empresas brasileiras já participaram na construção de usinas no Sudão, havendo outros 10 projetos de unidades produtoras de biocombustíveis no continente, que provavelmente envolverão empresas brasileiras (FERREIRA, 2009, p.114-116).

Flávio Sombra Saraiva (2002) avalia que a política com a África tem forte teor político e econômico. Do ponto de vista político, a parceria oferece oportunidades de liderança nas novas rodadas de negociação de temas globais, na proposta de reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas e na busca de parcerias estratégicas no Sul, além de constituir possível instrumento de barganha nos fóruns internacionais, em especial, os de interesse mútuo do Brasil e do continente africano. Economicamente, as relações com a África são estratégicas para a inserção internacional do Brasil e consolidação do seu papel de potência “emergida”, principalmente no tocante às discussões acerca do desenvolvimento sustentável, fortalecido pela ruína do modelo de desenvolvimento/crescimento tradicionalmente defendido pelas economias desenvolvidas.

A ABC, agência vinculada ao Ministério de Relações Exteriores, é o principal instrumento de cooperação do governo brasileiro para a cooperação técnica com a sociedade internacional. Durante o governo Lula, a atuação da agência na África foi bastante ampliada. Com relação a Angola, foram assinados diversos acordos de cooperação nas áreas da agricultura, saúde, governança, educação, etc.

A maior aproximação com Angola a partir do governo Lula não só vislumbrava as oportunidades de negócio resultantes do processo de paz, mas integra as ações destinadas a desenvolver o multilateralismo na região. A experiência brasileira com Angola é observada pelos outros países africanos, afirmando Joveta José (2011, p. 225) que “Angola atua neste caso como mediador, seja por meio de acordos já assinados com o Brasil, os quais podem ser estendidos a países que não dispõem de acordos-quadros, seja pelos canais de interlocução que dispõe”.

Os interesses brasileiros nas relações com Angola são complexos, envolvem estratégias políticas e econômicas cruciais para o Brasil, que perpassam desde a sua atuação na ONU, a posição do país no sistema internacional, novas configurações de poder, políticas de desenvolvimento nacional, interesses do empresariado brasileiro, política de inserção internacional da economia brasileira, etc. A ABC tem desenvolvido ainda trabalho de cooperação técnica para o país em setores sensíveis da economia angolana, como educação e agricultura. Entretanto, no que concerne a linha de crédito, a estratégia parece integrar apenas a política de internacionalização promovida pelo BNDES, vez que não há qualquer outra obrigação decorrente do sistema de financiamento além do “escambo” entre as duas economias.

A linha de crédito foi instituída para garantir as operações da Odebrecht no país durante a década de 1980 e décadas seguintes, e em menor medida, para solucionar os problemas de abastecimento de um país assolado pela guerra, sem divisas disponíveis para realizar operações de importação de bens essenciais. Nem mesmo a própria Petrobrás, que também é signatária do Pacto Global, realiza programas voltados para o compromisso com o desenvolvimento sustentável. O instrumento não pode ser qualificado como mecanismo de cooperação Sul-Sul, pois não o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada não é observado no caso em epígrafe, apenas permite o fluxo de bens e serviços do Brasil para Angola e internacionalização de grandes empresas brasileiras, com financiamento público. Cabe salientar que o comércio Sul-Sul é considerado um dos principais pontos de interesse e mecanismos propulsores da cooperação Sul-Sul (BELANGER, 1997, p. 148). A linha de crédito entre Brasil e Angola poderia ser importante instrumento de propulsão da cooperação Sul-Sul, do desenvolvimento angolano e com a replicação do seu modelo para Moçambique e Gana, do desenvolvimento internacional. Nos moldes concebidos atualmente, o mecanismo não observa o desenvolvimento internacional ou nacional, aparentando apenas financiar grandes empresas utilizando recursos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central da presente dissertação é avaliar a atuação do Brasil através da linha de crédito com Angola para a promoção do desenvolvimento internacional. Para tanto, a dissertação procurou analisar a existência de condicionalidades na concessão dos pagamentos a serem efetuados pelo BNDES, determinados pelo governo do país africano. Foi traçado, de maneira sucinta, breve histórico acerca da promoção do desenvolvimento nas relações internacionais, com enfoque sob a cooperação internacional, relações comerciais e as relações Sul-Sul. No segundo capítulo, foi abordado o marco do desenvolvimento na legislação brasileira, assim como nos princípios de direito internacional que tocam o tema, tratando ainda dos agentes para o desenvolvimento. As relações entre Brasil e Angola foram objeto de análise do terceiro capítulo, a história das relações entre os países, as políticas de cooperação promovidas pela ABC, a linha de crédito financiada pelo BNDES e os novos focos de interesse nas relações econômicas com Angola. O quarto e último capítulo teceu considerações acerca das ações de responsabilidade socioambiental da Queiroz Galvão Angola, Camargo Corrêa Angola e, principalmente, da Odebrecht Angola, ressaltando as contribuições para o desenvolvimento angolano.

Constatou-se que a cooperação internacional constitui um dos principais instrumentos de promoção ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos, que enfrentam condições econômicas, políticas e geográficas que dificultam a superação do subdesenvolvimento. A concepção atual de cooperação internacional é fruto das reivindicações e organização dos países em desenvolvimento por condições mais justas e materialmente equitativas nas relações internacionais. A cooperação não pode ser utilizada como forma de ingerência nos assuntos internos do país beneficiário da cooperação, financiamento de investimentos das empresas do Estado que promove a cooperação, influência econômica, etc. a cooperação deve observar os princípios da ONU e o marco legal internacional, em especial os princípios de igualdade material, não intervenção em assuntos internos, solidariedade, autodeterminação dos povos, etc. O termo assistência, anteriormente utilizado, foi substituído pelo termo cooperação, de modo a refletir maior equilíbrio entre as partes envolvidas na cooperação. Atualmente, a assistência se refere ao trabalho realizado por organismos internacionais como a ONU, PNUD e a AID junto aos Estados.

Os esforços pelo desenvolvimento internacional devem ser globais, envolvendo Estados, organizações internacionais e o setor privado. A crise econômica deflagrada em 2008 evidenciou a falência do modelo de desenvolvimento/crescimento apregoado pelas economias desenvolvidas, apresentando-se a cooperação Sul-Sul como alternativa viável aos países em desenvolvimento. Neste cenário, o Brasil assumiu posição de destaque em razão principalmente da reorientação da política externa brasileira durante o governo Lula. A Constituição Federal de 1988 devolveu a base jurídica democrática ao Estado brasileiro e tem claro cunho social-democrata, que é percebido nas normas que versam sobre o desenvolvimento, buscando a superação do subdesenvolvimento social, político e humano através da intervenção estatal. A figura do Estado enquanto agente promotor de desenvolvimento na Carta Magna de 1988 não tem a abrangência do Estado de Bem Estar Social, mas conserva papel ativo, principalmente através das funções de agente normativo, regulador e da execução de políticas públicas. Para tanto, a administração direta e indireta estão envolvidas na consecução dos objetivos de desenvolvimento. Os bancos públicos exercem protagonismo no financiamento dos programas de desenvolvimento lançados pelos governos federal e local.

A interpretação integrada dos dispositivos constitucionais relativos às relações internacionais brasileiras e as diretrizes internas na busca do desenvolvimento, somado aos instrumentos de direito internacional reconhecidos pelo Brasil, permitem concluir que as ações do governo brasileiro devem ser dirigidas de maneira a fortalecer e alcançar o desenvolvimento nacional e internacional. O próprio governo brasileiro admite que a política exterior, na atual conjuntura internacional, constitui importante meio de promoção do desenvolvimento nacional (AMORIM, 2010). Os compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente com relação ao desenvolvimento e os preceitos da legislação interna implicam na obrigação do governo brasileiro de considerar o desenvolvimento internacional nas suas relações externas. No caso dos países em estágio inferior de desenvolvimento, o Brasil tem maior responsabilidade com o desenvolvimento nas relações com esses países em decorrência do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Sendo assim, o Brasil tem o dever de buscar o desenvolvimento angolano nas relações com o país africano. A observância a esta obrigação surte efeitos não apenas na consecução do princípio de cooperação para o progresso da humanidade, mas ainda na manutenção da paz mundial.

No caso da linha de crédito entre Brasil e Angola, o governo angolano determina as empresas a serem beneficiadas pela linha, financiada por recursos públicos brasileiros, e o BNDES efetua o pagamento, através do Banco do Brasil. Para a execução da operação, não há

qualquer condicionalidade de caráter desenvolvimentista às empresas brasileiras. A linha criada em 1983, desde a sua gestão pelo BNDES, só beneficiou 12 empresas, das quais 7 são grandes construtoras. A análise do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica evidencia a importância da Odebrecht na criação da linha de crédito, sua finalidade principal foi garantir o pagamento à construtora pela execução das obras do complexo hidrelétrico de Capanda. A linha de crédito é um mero instrumento a permitir o “escambo” entre os dois países, petróleo por serviços, não funciona como mecanismo de promoção do desenvolvimento em sua concepção ampla, visto que apenas possibilita a importação de bens e serviços. O estatuto do BNDES é demasiado vago, vez que a finalidade definida em lei apenas afirma que seu objetivo primordial é “apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País” (BRASIL, 2002). A linha de crédito está relacionada ao desenvolvimento econômico de Angola, de fato, ao permitir a importação de serviços de infraestrutura necessários à reconstrução do país e dotação das condições mínimas de produção econômica. Entretanto não é possível afirmar que existe promoção ao desenvolvimento econômico e social do Brasil, há mera transferência monetária a grandes empresas brasileiras, algumas delas envolvidas em escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro.

A adoção de cláusulas de condicionalidade para o acesso à linha de crédito pelas empresas brasileiras não fere os princípios de autonomia, autodeterminação dos povos ou não ingerência em assuntos internos, dentre outros. A atuação mais ativa e positiva do governo possibilitaria a expansão de um modelo de maior sustentabilidade corporativa, com capacidade de maiores impactos positivos sobre o desenvolvimento de Angola. A própria sociedade e o mercado reconhecem que a excelência da atividade econômica está vinculada ao desenvolvimento de projetos de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental, conforme preconiza a ONU através do Pacto Global. Outra possível solução, para promover uma cooperação Sul-Sul realmente efetiva e de benefícios mútuos, seria a implementação de um sistema de incentivo às empresas brasileiras que desenvolvam projetos de sustentabilidade corporativa em Angola.

Ao final da presente pesquisa, ainda resta o seguinte questionamento, por que o governo, ao conceder crédito de financiamento à exportação através de instrumentos como a linha de crédito, não observa a responsabilidade das empresas brasileiras em sua atuação em território angolano? A não observância deste critério fere o marco referente ao desenvolvimento estabelecido na Constituição Federal de 1988 e os princípios de direito internacional reconhecidos pelo governo brasileiro.

A cooperação econômica existente entre Brasil e Angola devem estar pautadas em fatores outros, além dos benefícios econômicos resultantes das relações econômicas entre os dois países. Uma atuação mais ativa e positiva do governo brasileiro em prol do desenvolvimento internacional é possível e mais condizente com o discurso oficial acerca da cooperação Sul-Sul, que não se limita apenas a projetos de cooperação técnica. A perpetuação do atual modelo de funcionamento da linha de crédito em Angola e a sua reprodução nos mesmos moldes para Gana e Moçambique torna o discurso brasileiro sobre solidariedade e justiça nas relações Sul-Sul vazio, continuando o tradicional mecanismo de “ajuda” ou “assistência” ao desenvolvimento aplicado pelas economias desenvolvidas, que serviam para financiar seus próprios investimentos nos países subdesenvolvidos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA (CIA). *The World Factbook 2010*. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2009. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> Acesso: 10 mai. 2011.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v. 53, n. spe, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 jan. 2011. doi: 10.1590/S0034-73292010000300013.

ALENCAR, Maria Luiza P. **Paradigmas Inconclusos: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 620 p.

_____. Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In ALENCAR, Maria Luiza P; et PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. **Direito econômico da energia e do desenvolvimento: Ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito editorial, 2012. P. 25-46.

ANDRADE, Jose Célio Silveira. Participação do setor privado na governança ambiental global: Evolução, contribuições e obstáculos. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, Aug. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso: 09 mai. 2012.

ANGOLA, República de. Lei nº10/04. **Diário da República**. Série I, nº. 91. Assembleia Nacional, Luanda, 12 de nov. 2004a.

_____. Lei nº13/04. **Diário da República**. Série I, nº. 103. Assembleia Nacional, Luanda, 24 de dez. 2004b.

_____. Lei nº. 6/10. **Diário da República**. Série I, nº. 75. Assembleia Nacional, Luanda, 23 de abr. 2010.

_____. **A história**. 2011a. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/Historia.aspx>. Acesso: 03 de fev de 2012.

_____. Agência Nacional do Investimento Privado. [Email] 6 out. 2011b, Luanda [para] MAIA, Laina Pereira, Luanda. Solicita informação sobre investimentos estrangeiros realizados em Angola entre 1990 e 2011.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. São Paulo: Abril, 1973.

AXELROD, Robert *et* KEOHANE, Robert. *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*. **World Politics**, vol. 38, nº 1, 1985. pp. 226-254.

BANCO MUNDIAL; IPEA. **Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: Banco Mundial e Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09840.pdf> Acesso: 10 jan. 2012.

BELANGER, Michel. *Institutions économiques internationales. La mondialisation économique et ses limites*. 6 ed. Paris: Economica, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005

BIOCOM. **Empresa>Apresentação**. 2011. Disponível em: <http://www.biocom-angola.com/> Acesso: 20 de set. 2011.

BITELLI, Julio Glinternick. A política brasileira para África e descolonização dos territórios portugueses. **Cadernos do IPRI**, Brasília, n. 2, 1989.

BITTENCOURT, Marcelo. As relações Angola-Brasil: referências e contatos. In CHAVES, Rita; MACEDO, Tânia; SECCO, Carmem. **Brasil-África: como se o mar fosse mentira**. Maputo: Imprensa Universitária/Universidade Eduardo Mondlane, 2003. p. 87-116.

BNDES. [Email] 10 jun. 2012, Rio de Janeiro [para] MAIA, Laina Pereira, São Paulo. Solicita informação sobre linha de crédito entre Brasil e Angola financiada pelo BNDES.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso: 09 fev. 2011.

_____. **Lei nº 313 de 30 de julho de 1948**. Disponível em: <http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:federal:lei:1948-07->

30;313&url=http%3A%2F%2Fwww6.senado.gov.br%2Flegislacao%2FListaPublicacoes.action%3Fid%3D106040&exec. Acesso: 10 abr. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso: 09 fev. 2011.

_____. **Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf. Acesso: 10 jun. 2011.

_____. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm. Acesso em: 22 jan. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral.** 2ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **G-20 Financeiro.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro> Acesso: 1 jun. 2012.

BRASIL, República Federativa do; ANGOLA, República de. **Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Angola** Brasília: 1983. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1983/b_17 Acesso: 05 de set. 2011.

_____. **Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola na área de pesquisa agrícola e extensão rural.** Luanda: 1989. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1989/b_6 Acesso: 05 de set. 2011.

_____. **Protocolo de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola sobre cooperação técnica na área de agricultura e pecuária.** Luanda, 2003a. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_119 Acesso: 05 de set. 2011.

_____. **Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola para**

implementação do projeto “fortalecimento institucional dos institutos de investigação agrônômica e veterinária de Angola”. Luanda, 2003b. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_113 Acesso: 05 de set. 2011.

_____. **Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola para implementação do projeto “reorganização, fortalecimento institucional e inovação metodológica da extensão rural como estratégia de desenvolvimento rural sustentável em Angola”.** Luanda, 2003c. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_114 Acesso: 05 de set. 2011.

_____. **Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Apoio ao Sistema Nacional de Investigação Agrária de Angola”.** Brasília: 2010a. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/ajuste-complementar-ao-acordo-de-cooperacao-economica-cientifica-e-tecnica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-de-angola-para-implementacao-do-projeto-2010> Acesso: 05 de set. 2011.

_____. **Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Capacitação na Assistência Técnica e Extensão Agrária para Técnicos Angolanos”.** Brasília: 2010b. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/ajuste-complementar-ao-acordo-de-cooperacao-economica-cientifica-e-tecnica-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-de-angola-para-implementacao-do-projeto-2010> Acesso: 05 de set. 2011.

BUCHEB, José Alberto. Parcerias Empresarias (joint-ventures) nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. **Revista de Direito Empresarial**, Curitiba, n. 7, jul./dez. 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5 ed, Coimbra: Almedina, 1991.

CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalismo Coletivo Ideal: Estado, Constituição e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo**. Florianópolis: UFSC, 2008. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CEIC, Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola. Relatório Económico de Angola 2010. Luanda: UCAN, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **O Desafio Internacional**. Brasília: Editora UnB, 1994.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 46, n. 2, Dez. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso: 01 jul. 2012.

CHEREM, Monica Teresa. Muito além da utopia: o direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização. In CHEREM, Monica Teresa; et DI SENA, Roberto (org.). **Comércio internacional e desenvolvimento: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 93-105.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 22, n. 62, abr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100014&lng=pt&nrm=iso. Acesso: 13 fev. 2011. doi: 10.1590/S0103-40142008000100014

CLAPP, Jennifer. *Global environmental governance for corporate responsibility and accountability*. **Global Environmental Politics**, v. 5, n. 3, p. 23-34, 2005. Disponível em: <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/1526380054794916> Acesso: 05 mai. 2012.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, Sept. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso: 30 jun 2012.

FERREIRA, Lier Pires. **Direito internacional, petróleo e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, Wallace. Política externa do governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 100-125, jan.-jun. 2009. ISSN 1982-5269 Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8351/5452>. Acesso: 10 Mai 2011.

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

GOES, Francisco. Brasil quer replicar com outros países da África modelo de comércio com Angola. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 02 mai 2012. Disponível em:

<http://www.valor.com.br/brasil/2640008/brasil-quer-replicar-com-outros-paises-da-africa-modelo-de-comercio-com-angola> Acesso: 05 mai 2012.

GOPE, Charles; et HERRMANN, Michael. *Globalization and the least developed countries : issues in trade and investment*. In MALHOTRA, Kamal (org.). Making **Globalization Work for the Least Developed Countries**. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: Interpretação e crítica**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **O direito posto e pressuposto**, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: LTC, 1986

JOSÉ, Joveta. **A política externa de Angola : novos regionalismos e relações bilaterais com o Brasil**. Tese de Doutorado em Ciência Política. Porto Alegre: 2011. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

KESSIE, Edwini. *The legal status of special and differential treatment*. In BERMANN, George A.; et MAVROIDIS, Petros C. **WTO Law and developing countries**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

LAURENTI, Ruy. Objetivos de desenvolvimento do milênio. **Rev. Assoc. Med. Bras.**, São Paulo, v. 51, n.1, Feb. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-42302005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 10 jun 2012.

LONG, Olivier. **Law and its limitations in the GATT multilateral trade system**. Londres: Graham & Trotman Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

MAGNOLI, Demetrio et SERAPIÃO JR., Carlos. **Comércio exterior e negociações internacionais. Teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MANERO SALVADOR, Ana. **OMC y desarrollo: evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional**. Valência: Tirant lo blanch, 2006.

_____. *Los países en desarrollo y el Gatt. Revistas ICE: 60 años del sistema GATT-OMC.* N.º 843, jul-ago 2008, pp. 107-122. Disponível em: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/7743/1/paises_manero_ICE_2008.pdf. Acesso: 10 jun. 2011.

_____. *La formación de categorías de Estados en función de su nivel de desarrollo. Aposta, Revista de Ciencias Sociales.* N.º 42, jul-ago-set. 2009. Disponível em: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/amanero1.pdf> Acesso: 10 jun. 2011.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito internacional econômico.** Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional - IBRI**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2012.

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

OLIVERIO, Cecilia Kaneto. O direito ao desenvolvimento e o comércio internacional de serviços educacionais. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós Graduação em Direito. USP. São Paulo, 2009.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** Resolução n. 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm> Acesso em: 10 abr. 2011.

OMC, Organização Mundial de Comércio. **WT/MIN(05)/DEC.** Hong Kong: 22 de dez. de 2005. Disponível em: [http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28@meta_Symbol+%22WT%FCMIN\(05\)%FCDEC%22*%29](http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28@meta_Symbol+%22WT%FCMIN(05)%FCDEC%22*%29). Acesso: 10 jun. 2011.

_____. **WT/AFT/W/26.** Genebra: 29 mai. 2007. Disponível em: http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=%28+%40meta%5FSymbol+WT%FC AFT%FC%2A+%29+&doc=D%3A%2FDDFDOCUMENTS%2FT%2FWT%2FAFT%2F W26%2EDOC%2EHTM&curdoc=3&popTitle=WT%2FAFT%2FW%2F26Acesso: 10 jun. 2011.

_____. **Entender la OMC.** 4ª ed. Genebra: OMC, 2008.

_____. **WT/MIN(09)/WS/R/2**. Genebra: 18 mai. 2010. Disponível em: http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDDDFDOCUMEN TS%2FT%2FWT%2FMIN09%2FWSR2%2EDOC%2EHTM&curdoc=4&popTitle=WT%2F MIN%2809%29%2FWS%2FR%2F2 Acesso: 10 jun. 2011.

OTAVIO, Chico et JUPIARA, Aloy. Negócios de Valdomiro Minoru misturam o público e o privado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 nov 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/negocios-de-valdomiro-minoru-misturam-publico-o-privado-3475547> Acesso: 05 jan 2012.

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008.

PERRONE-MOISES, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós Graduação em Direito. USP. São Paulo, 1997.

PINHEIRO, Letícia. Brasil, Portugal e Descolonização Africana (1946-60). In **Contexto Internacional**, vol. 9, ano 5. Rio de Janeiro: 1989, p 91-111.

PONTES, Rosa Oliveira de. **O modelo de desenvolvimento do polo industrial de Manaus e a discussão sobre a segurança jurídica**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas. UFPB. João Pessoa, 2011.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011. Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos**. Nova Iorque: Pnud, 2011.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)**. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: 2007. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A política brasileira para a África**. Brasília: Humanidades, 1987.

_____. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 2, dez. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200001&lng=en&nrm=iso. Acesso: 9 abr 2012.

_____. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 de jan. 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra, et GALA, Irene Vida (2000). O Brasil e a África no Atlântico Sul: Uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul. **X Congresso Internacional da ALADAA**, 26 a 29 de outubro de 2000. Ed. da UCAM: Rio de Janeiro, RJ, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf> Acesso: 10 de março de 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 fev. 2011.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia: persistência e dinâmica da atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento**. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-19022010-152023/>. Acesso em: 04 abr. 2012.

_____. Governança administrativa, dinâmica institucional e financiamento industrial no Brasil: novos parâmetros, velhos problemas. Artigo Direito GV (Working Paper). São Paulo, n.55, mai 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6617/working%20paper%2055.pdf?sequence=1>. Acesso: 02 jun. 2012.

SILVA, Américo Luis Martins da. **A Ordem constitucional econômica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

STRENGER, Irineu. **Direito Internacional Privado**. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2000.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

THERIEN, Jean Philippe. *Um demi-siècle d'aide au développement*. **Lien social et politiques**. Montreal, nº 45, 2001.

THORSTENSEN, Vera. **OMC: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2009.

UNIC. **O que é o Conselho de Tutela?** 2009. Disponível em: <http://unic.un.org/imucms/rio-de-janeiro/64/789/o-que-e-o-conselho-de-tutela.aspx> Acesso: 02 de fev. de 2012.

UNGC. **Declaração de Genebra**. Genebra. Genebra, 2007. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/doc/DeclaracaoGenebra.pdf> Acesso: 1 mai 2012.

_____. —**Blueprint— Plano de Ação para Liderança em Sustentabilidade Corporativa**. Nova Iorque: Escritório do Pacto Global da ONU, 2010. Disponível em: http://www.unglobalcompact.org/docs/languages/portuguese/BluePrint_PT.pdf Acesso: 1 mai 2012.

_____. **Os 10 princípios**. 2012a. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/dezPrincipios.aspx> Acesso: 1 mai 2012.

_____. **Objetivos**. 2012b. Disponível em: <http://www.pactoglobal.org.br/objetivos.aspx>. Acesso: 1 mai 2012.

UNOHRLLS, Escritório do Alto Representante das Nações Unidas para os Países Menos Desenvolvidos, Países em Desenvolvimento Sem Litoral e Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. ***The least developed countries: things to know, things to do***. Nova Iorque: UNOHRLLS, 2009.

UNSTATS, Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas. ***Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings***. 2011. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#ftnc> Acesso: 16 jul. 2011.

VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. **Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: Considerações sobre a construção interrompida**. 2007. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_salvador_werneck.pdf Acesso: 02 jul. 2012.

ENTREVISTAS

BELENS JUNIOR, Hugo. Líder administrativo e financeiro da Construtora OAS Ltda Angola. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

CUNHA, Ilana. Gerente de Responsabilidade Social na Odebrecht Angola. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

JOAQUIM, Fernando. Analista de Responsabilidade Social na Petrobras International Braspetro PIB-Angola. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

LEITE, Anaie. Assistente social na Odebrecht Angola. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

LONGHINI, Wolney Ernesto. Diretor de Contrato da Odebrecht na BIOCOM. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

MAGALHÃES, Diego. Diretor Executivo do Grupo Aldeia. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

NICOLELLIS, Claudio Ângelo. Diretor de Contratos da Camargo Corrêa Angola. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

PEREIRA, Orlando Miranda. Administrador do Escritório de Representação do Banco do Brasil em Luanda. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

PRETO, Jorge. Coordenador Programa HIV/AIDS na Odebrecht Angola. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

SANTOS, Glayson Ferrari. Coordenador executivo do Programa Empresarial Angolano das Nações Unidas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

SILVA, Dijalma Mariano da. Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores na Embaixada do Brasil em Angola. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

SILVA FILHO, José Diniz da. Diretor para Angola da Queiroz Galvão. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.

TRABBOLD, Alexandre. Gerente Regional da Apex para a África. Entrevista concedida à autora. Luanda, 2011.