

O DESENVOLVIMENTO SEM NORTE NEM SUL

Fernando Jorge Cardoso

Instituto Marquês de Valle Flôr & ISCTE-IUL

IMVF - Rua de São Nicolau, 105

1100-548 Lisboa, Portugal

cardoso.fj@gmail.com

O desenvolvimento sem Norte nem Sul

O conceito de desenvolvimento entrou no léxico das ciências sociais desde meados do século passado, em ligação com o estudo dos países não industrializados, sem capital privado significativo, de população maioritariamente camponesa e dependentes da exportação de matérias primas. Com o aprofundamento das mudanças sociais, tecnológicas, ambientais e do conhecimento, o conceito passou a ser aplicado a contextos mais plurais, da economia à cultura e da ecologia à gestão. Hoje, com o processo de globalização e o esbatimento de barreiras à circulação comercial e financeira, o conceito universalizou-se e deixou de se restringir aos países em desenvolvimento. Desta forma, o debate do desenvolvimento, em linha com o fim dos paradigmas analíticos Leste-Oeste, desafia as ainda vigentes análises Norte-Sul.

Palavras-chave: desenvolvimento, geopolítica, tecnologia, economia, globalização, crise

Development blurs North and South

Development entered the lexicon of Social Sciences in the forties of last century, in the framework of non-industrialised economies, without relevant flows of private domestic capital, with most of the population living from agriculture and strongly dependent upon the exportation of commodities. As social, technological, environmental and knowledge change occurred, the concept extended to other fields, from economics to culture, from ecology to management. Today, with the deepening of globalisation and the blurring of the barriers to trade and capital, the concept became universal and no more applied only in the framework of underdeveloped economies. This way, the debate about development, after the end of the East-West analytical paradigms, challenges the current North-South analysis.

Keywords: development, geopolitics, technology, economy, globalisation, crisis

Recebido: 15 de novembro de 2016

Aceite: 30 de novembro de 2016

Enquadramento

Hoje, globalização e desenvolvimento são dos conceitos mais difundidos e usados não só no domínio académico, mas também nos domínios da política e dos negócios. Na verdade, o desenvolvimento é um objetivo partilhado e aceite em quase todos os públicos¹, como ficou demonstrado aquando da aprovação dos objetivos do desenvolvimento sustentável na Assembleia Geral das Nações Unidas. Porém, com particular realce após a crise estrutural de 2007/8, o debate sobre o desenvolvimento torna-se cada vez mais um debate sobre modelos de desenvolvimento – e de globalização –, o que é melhor aferido quando analisamos em paralelo a evolução nos mundos real e concetual.

O artigo não faz uma recensão sobre as teorias² do desenvolvimento, procurando antes discutir o paralelismo entre a evolução do conceito em ligação com a cooperação e as transformações ocorridas na economia e na geopolítica internacional.

A abordagem do tema é feita em três pontos: um primeiro, que analisa a evolução dos primeiros 25 anos da arquitetura do sistema internacional criado após a Segunda Guerra Mundial, no qual o conceito de desenvolvimento foi teorizado e aplicado ao caso dos países não industrializados, objetos do sistema de ajuda/cooperação para o desenvolvimento; um segundo, que estuda a evolução nos segundos 25 anos, no decorrer dos quais se produziu a primeira grande crise estrutural da economia capitalista, seguida do fim da Guerra Fria, da implosão da URSS e da afirmação da globalização neoliberal; um terceiro, que discute o presente século, no qual o desenvolvimento se torna um conceito universal, indissociável da sustentabilidade do planeta, focando as consequências da emergência da China como potência global, as causas e efeitos da crise do neoliberalismo visível a partir de 2008, e as mudanças geoestratégicas e consequências sistémicas da aceleração das mudanças tecnológicas.

Os primeiros 25 anos

A arquitetura do sistema internacional criada após a Segunda Guerra Mundial começou por assentar numa diferenciação económico-ideológica entre o mundo capitalista, chamado Oeste, do qual faziam parte, numa primeira fase, os EUA,

¹ O mesmo não se passa com a adesão aos objetivos do crescimento económico, visto por muitos como responsável pelos danos ambientais sobre o planeta. Uma análise interessante da evolução do conceito de desenvolvimento pode ser encontrada em Rist (2014).

² Expostas em excelentes artigos de alguns dos principais teóricos e especialistas do desenvolvimento, em duas publicações editadas por Gerald M. Meier (1984; 1987) para o Banco Mundial.

os países industrializados da Europa ocidental, a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá, e o mundo socialista, chamado Leste, do qual faziam parte naquela fase a União Soviética, os países europeus dela aliados e, a partir da revolução de 1949, a China.

Nos anos subsequentes, sob forte impulso do processo de descolonização e da realização da Conferência de Bandung de 1955³, foi criado o conceito, ideologicamente difuso, de Terceiro Mundo, agrupando países não industrializados⁴. Esta designação, cunhada por Alfred Sauvy, acabou por tornar generalizado (se bem que inapropriadamente) o emprego dos termos Primeiro Mundo, capitalista, liderado pelos EUA e Segundo Mundo, comunista, liderado pela URSS, num contexto internacional já fortemente marcado pelo início da Guerra Fria.

O corpo teórico, essencialmente económico e sociológico, do desenvolvimento, nasceu e consolidou-se neste contexto histórico, a partir de uma lógica evolutiva e gradualista, segundo a qual os países não industrializados deveriam preencher um conjunto de condições e percorrer uma série de etapas até chegarem ao estágio de evolução dos países industrializados, ou seja, até serem países desenvolvidos. Esta visão gradualista era cara a teóricos marxistas⁵ ou da modernização, como Max Weber e Talcott Parsons, linha em que se entroncavam os proponentes da evolução económica por estágios de crescimento, de que Rostow (1960) foi um dos mais conhecidos⁶.

Neste período do pós-guerra, o conceito de desenvolvimento era referente aos países do Terceiro Mundo, assumindo dimensões económicas, sociológicas, políticas e culturais, num contexto de transição de sociedades agrárias para industriais e urbanizadas⁷. Crescimento era reservado a países industrializados ou em industrialização mais avançada, com o foco de análise na evolução e composição de agregados macroeconómicos como o Produto Interno Bruto (PIB). Nesta medida, nos países da Europa ocidental, nos EUA, no Canadá ou na Austrália,

³ A Conferência de Bandung, realizada por iniciativa da Indonésia, Índia, Birmânia e Ceilão, agrupava 29 países afro-asiáticos recém-independentes, que pretendiam uma via ideológica alternativa aos dois campos acima mencionados. Mais tarde, na Conferência de Belgrado (1960), foi criada a designação “movimento dos países não-alinhados”.

⁴ Parte dos países inseridos ideológica e sistemicamente no campo socialista, com economias pouco ou não industrializadas, eram economicamente incluídos no Terceiro Mundo – a China é (foi) um desses casos –, o que ajudou a alimentar o debate (e confusão) concetual.

⁵ Imbuídos da visão típica do materialismo histórico, segundo a qual as sociedades evoluíam por etapas, do comunismo primitivo ao escravagismo, feudalismo, capitalismo, socialismo e comunismo.

⁶ É interessante notar que estas visões se tornam populares nos meios académicos da altura, num contexto histórico fortemente marcado pelo início do confronto ideológico Leste-Oeste.

⁷ Em anos posteriores, as teorias da dependência (de que André Gunder Frank foi um dos arautos) puseram em causa estas visões gradualistas e argumentaram que o subdesenvolvimento era produto da exploração colonial capitalista, pelo que importava quebrar a dependência da exportação de matérias primas e industrializar as economias. Mais tarde, Immanuel Wallerstein vem refutar o próprio conceito de Terceiro Mundo, com a introdução da teoria do sistema-mundo.

bem como na URSS e na maioria dos países do Bloco de Leste, a economia seria a do crescimento, não a do desenvolvimento.

Foi também neste período que se começou a corporizar o modelo de ajuda (ocidental) ao desenvolvimento. Desde logo e ainda na segunda metade dos anos 40, duas iniciativas tomadas pelos EUA lançaram as bases desse modelo. A primeira dessas iniciativas foi corporizada pelo Plano Marshall (1948-1951) que, apesar de destinado a países destruídos pela guerra (maioritariamente industrializados), lançou um conjunto de conceitos e instrumentos que irão fazer parte dos instrumentos da ajuda a países do Terceiro Mundo – p. ex. a noção de “contrapartidas”, que consistia na venda em moeda local de bens doados, cujo resultado servia para financiar projetos de reconstrução. Em 1949, no *Point Four* do discurso de tomada de posse do Presidente Harry Truman, foi lançada a segunda grande iniciativa da ajuda norte-americana, cuja intenção era também a de captar os países não industrializados para a esfera ideológica capitalista. Citando: “*We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas...*” (Truman, 1949).

Por sua vez, as operações financiadas pelo Banco Mundial nas décadas de 40 e 50 na América Central e do Sul e em países recém-independentes da Ásia foram essenciais para configurar os alicerces da ajuda multilateral, que se consolidaram com o progressivo estabelecimento de agências especializadas das Nações Unidas, com realce para a criação da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD) e do Grupo dos 77 em 1964 e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1966⁸. Estas agências assumiram o Terceiro Mundo como área geográfica de atuação.

O processo de descolonização do pós-guerra⁹ levou a que, na sua maioria, as colónias europeias se tornassem países independentes até meados da década de 60. A arquitetura de relacionamento entre as antigas metrópoles europeias e os novos países independentes foi feita por protocolos bilaterais e também pela constituição do primeiro Fundo Europeu para o Desenvolvimento no Anexo ao Tratado de Roma de 1957, e continuada nos anos 60 pelos designados Acordos de Yaoundé, igualmente financiados pelo FED. A criação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE em 1961, órgão que passou a ditar os parâmetros de

⁸ A UNCTAD foi criada como fórum de representação dos interesses dos países não industrializados, que agrupava inicialmente 77 países; por sua vez, o PNUD agrupou a atividade de diversas unidades formadas em anos anteriores, designadamente o Programa Alargado de Assistência Técnica das Nações Unidas (UNEPTA), de 1949, e o Fundo Especial das Nações Unidas (UNSF), de 1958.

⁹ Iniciado na Ásia com a independência das Filipinas dos EUA em 1946 e prosseguido 10 anos mais tarde em África, com as independências da Tunísia e do Marrocos em 1956 e do Gana em 1957. Uma interessante análise dos primeiros anos de evolução dos países recém-independentes em África é feita por Meredith (2011).

definição e contabilização da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, ajudou a consolidar o edifício da ajuda ocidental.

Por sua vez, a então URSS protagonizou a criação do Comité de Ajuda Mútua Económica (CAME) em 1949, que se constituiu no alicerce da cooperação do campo socialista, centrado na consolidação das economias socialistas dos países da Europa de Leste¹⁰. No contexto da Guerra Fria, a cooperação proveniente do bloco socialista (e da China) com países asiáticos, e principalmente com os novos países independentes da África e com movimentos de libertação de territórios ainda colonizados, assumiu principalmente a forma de assistência técnica e ajuda militar e, nalguns casos, de fornecimento de bens, incluindo petróleo.

No início dos anos 70 do século passado, havia-se consolidado esta arquitetura do sistema internacional assente nas dicotomias Leste-Oeste e Norte-Sul, quais “pontos cardeais” subsidiários das concepções ideológicas então dominantes.

Os segundos 25 anos

O conceito de desenvolvimento foi-se transformando a partir de meados dos anos 70, sob o impacto das mudanças na economia internacional e, na passagem dos anos 80 para os anos 90, com o fim do Bloco de Leste e da própria URSS.

O fim do período de câmbios fixos¹¹, anunciado pela administração Nixon em 1971 em virtude de graves desequilíbrios orçamentais e da balança comercial, inaugurou uma nova fase de maior imprevisibilidade e de financeirização¹² da economia. Esta financeirização foi prosseguida e aprofundada pelas políticas monetárias das administrações Reagan nos anos 80 (e Clinton nos anos 90), conduzindo ao atual fosso entre a quantidade de moeda, quase moeda e de instrumentos financeiros por um lado e a economia real por outro.

A evolução económica internacional sofreu também, neste período, um conjunto de transformações bem diferenciadas das lógicas da primeira etapa de crescimento do pós-guerra.

¹⁰ Nos anos 50 o CAME integrava, para além da URSS e dos países europeus por ela ocupados em 1945, a antiga Jugoslávia na qualidade de país associado, os novos países socialistas da Ásia – China, Coreia do Norte, Mongólia, Vietname – e Cuba, primeiro como observadores, depois como membros de pleno direito (a China acabou por abandonar o CAME em 1961, em cisão com Moscovo).

¹¹ O sistema económico internacional capitalista havia beneficiado desde 1945 da convertibilidade do dólar norte-americano em ouro a preço fixo, o que não só permitiu uma estabilidade cambial e uma maior previsibilidade do negócio internacional, mas também consolidou o papel dominante da economia norte-americana e da sua moeda.

¹² A financeirização começou por ser alavancada pela diminuição de controlos na concessão de crédito e prosseguiu com a liberalização dos mercados financeiros e a criação de cada vez mais sofisticados pacotes de dívida emitidos por entidades financeiras, incluindo, nos EUA, o fim da lei Glass-Steagall de 1933 (que proibia a bancos de depósitos operar como bancos de investimento).

O primeiro conjunto de mudanças significativas ocorreu na sequência do embargo petrolífero dos membros da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) aos EUA em 1973 em virtude do apoio deste país a Israel na guerra do Yom Kippur em outubro desse ano. Esta grande crise do capitalismo, conhecida como primeiro choque petrolífero, foi a mais grave desde a Grande Depressão de 1929-1933. O efeito do embargo e o aumento dos preços do barril de petróleo para o dobro em menos de um ano originaram uma combinação generalizada de inflação e estagnação económica, fenómeno designado por *stagflation*, com o correlativo aumento do desemprego. As usuais medidas de política económica neokeynesiana revelaram-se incapazes de gerir esta nova situação, uma vez que os instrumentos de estímulo de crescimento (diminuição das taxas de juro, aumento das despesas orçamentais) originavam mais inflação e os instrumentos de controlo da inflação (aumento das taxas de juro, diminuição das despesas orçamentais) originavam o encerramento de empresas com os despedimentos correlativos e, portanto, mais recessão. A falência das políticas neokeynesianas provocou, a breve prazo, o advento do modelo neoliberal¹³, que se tornou dominante no cenário macroeconómico e político.

Não obstante a orientação pró-mercado deste último modelo, a saída da crise acabou por ser feita na sequência de encomendas, subvenções e financiamentos estatais a projetos públicos e privados de inovação científica e tecnológica, a partir da segunda metade dos anos 70, que conduziram à progressiva e rápida reconversão industrial das economias ocidentais. Tecnologias de poupança de energia, aliadas à introdução de novas ligas metálicas e novos materiais mais leves e flexíveis (como o alumínio), a substituição do cobre por fibras óticas nas comunicações (que, mais tarde, vão sofrer um impulso decisivo com as comunicações via satélite) e os rápidos avanços na informática, com a miniaturização e o aumento exponencial da eficiência dos computadores, levaram à progressiva reconversão do sistema de produção industrial.

As mudanças físicas (novos equipamentos, novos materiais) e tecnológicas operadas nas fábricas, nos meios de transporte e nas infraestruturas, não aconteceram, porém, na generalidade dos países do Terceiro Mundo e do bloco socialista, levando, por um lado, à deterioração dos termos de troca e, por outro lado, ao acentuar do fosso tecnológico, agravando as clivagens económicas Norte-Sul e Leste-Oeste.

¹³ O modelo neoliberal, assente nas conceções económicas desenvolvidas por Friedrich Hayek e Milton Friedman, acabou por ser associado a quatro medidas principais: privatização do Estado, considerado regra geral menos eficiente que o setor privado; liberalização dos mercados de trabalho, com medidas de flexibilização, precarização do emprego e contratação individual; liberalização e desregulamentação do sistema financeiro; equilíbrio macroeconómico centrado no controlo da procura e do consumo.

Estas rápidas transformações do sistema tecnológico e produtivo capitalista foram ainda mais aceleradas por um segundo choque petrolífero em 1979, com a diminuição da oferta e correspondente aumento do preço do barril de petróleo, a acontecerem na sequência da revolução islâmica no Irão¹⁴, que, na altura, era o segundo maior exportador de petróleo. As subidas dos preços do petróleo e das taxas de juro agravaram as crises financeiras em vários países nos inícios da década de 80, com um primeiro efeito visível na insolvência do México em 1982, seguida pela reestruturação de dívidas externas em vários países latino-americanos, da Ásia do Sul e de África. Neste último caso, a crise da dívida prolongou-se por toda a década de 80, em paralelo com o contínuo agravamento das condições de vida das populações urbanas e rurais. O alívio das dívidas, sob a forma de perdão parcial e/ou reescalonamento, foi levado a cabo por um conjunto de iniciativas protagonizadas pela administração norte-americana¹⁵ e pelo FMI¹⁶. É daqui que data a generalização dos modelos de estabilização e ajustamento estrutural, que tiveram como corolário o fim das estratégias de desenvolvimento e dos planos estatais de médio e longo prazo nos países do Terceiro Mundo, incluindo os de maior rendimento.

Esta crise (e reconversão) económica do capitalismo no pós-guerra foi acompanhada por transformações políticas e estratégicas importantes. Por um lado, por efeito da criação da OPEP, do fecho do canal do Suez entre 1967 e 1975 e das duas guerras israelo-árabes de 1967 e 1973, o petróleo reforçou a sua posição de principal mercadoria estratégica – que teve como corolário o facto de, desde meados da década de 70, o Médio Oriente se ter juntado à URSS na lista de principais preocupações de segurança para os EUA (e a NATO). Por outro lado, o desfecho da guerra do Vietname, que levou à reunificação do país sob um regime socialista, o sucesso das guerrilhas comunistas no Camboja, no Laos e na Nicarágua, as independências em Angola e Moçambique e as opções ideológicas pró-socialistas destes e de outros países africanos (entre os quais a Etiópia e a Somália), marcaram um período de expansão geográfica do socialismo, criando uma perceção de recuo estratégico do capitalismo, entre meados e finais dos anos 70.

¹⁴ A situação volátil nos mercados petrolíferos continuou a sofrer as consequências da guerra entre dois dos principais países petrolíferos, o Iraque e o Irão, que se prolongou por toda a década de 80.

¹⁵ A maioria das dívidas do México e de outros países latino-americanos era com bancos comerciais norte-americanos, daí o empenho da administração estadunidense na elaboração de planos de reestruturação e de reescalonamento da dívida (plano Baker de 1985; plano Brady de 1989).

¹⁶ O FMI, com a sua missão de evitar crises de pagamentos internacionais, ressurgiu com força na cena internacional a partir dos anos 80, através de empréstimos de curto prazo às balanças de pagamentos e, principalmente, como avaliador e garante, perante os credores, da implementação de políticas macroeconómicas pelos países devedores (protagonismo que, mais tarde, passa a ser partilhado com as agências de notação financeira).

Este recuo seria, porém, a breve trecho, revertido. Por um lado, em resultado da ofensiva tecnológico-militar¹⁷ da administração de Ronald Reagan que não foi compensada por uma resposta adequada por parte da URSS, em parte por efeito da pressão financeira a que este país estava obrigado em consequência do massivo envolvimento militar no Afeganistão ao longo da década de 80. Por outro lado, em virtude das transformações tecnológicas operadas no interior das economias capitalistas mais industrializadas, que as tornaram definitivamente mais competitivas e eficazes na produção de bens e serviços para os mercados de consumo civis. Deste modo, a breve prazo e em larga escala, se produziu por efeito demonstração uma adesão massiva das populações dos países da Europa de Leste e da própria URSS ao modelo de consumo e de vida ocidental, que acabou por explicar a grande adesão popular, naqueles países, ao fim do sistema socialista e da própria União Soviética.

Em paralelo com a evolução acima referida, alguns países asiáticos, designadamente Singapura, Taiwan, Coreia do Sul e a então colónia britânica de Hong Kong experienciaram, nos anos 80, uma evolução económica diferenciada do modelo geral de pendor recessivo vigente na generalidade do Terceiro Mundo. Aqueles países adotaram modelos económicos inspirados no crescimento japonês do pós-guerra, que combinavam abertura ao investimento direto estrangeiro com medidas de proteção estatal ao estabelecimento de fortes grupos empresariais nacionais¹⁸. Beneficiando da abertura dos mercados norte-americano e da Europa ocidental por via do desarmamento pautal promovido pelas rondas negociais do GATT e assumindo-se igualmente como porta de acesso ao comércio e investimento com a China, que vivia a fase inicial de reconversão das políticas económicas introduzidas por Deng Xiao Ping em 1979, estes países conseguiram, tal como o Japão o havia já conseguido anteriormente, criar indústrias que produziam com qualidade e com preço competitivo nos mercados ocidentais industrializados. Essa produção foi vendida internamente nos próprios países, com a mesma qualidade e tecnologia de vanguarda, o que permitiu não só modernizar aparelhos produtivos, mas também promover padrões de consumo urbano.

Este tipo de políticas e processos económicos não vai acontecer na generalidade dos países africanos, latino-americanos e da Ásia do Sul, que permaneceram focados em modelos económicos nacionalistas e protecionistas, baseados em

¹⁷ A Iniciativa de Defesa Estratégica (vulgarmente chamada de “Guerra nas Estrelas”) implicava investimentos massivos com vista a instalar um sistema de radares de longo alcance em terra, combinados com sistemas de mísseis antibalísticos e uma rede de satélites.

¹⁸ As políticas de substituição de importações e de promoção de exportações, longe de se revelarem contraditórias, foram, na verdade, umas e outras, utilizadas em função da conjuntura e num quadro de forte regulação e intervenção estatal em três destes países (a exceção foi Hong Kong).

políticas de substituição de importações e na criação de mercados internos protegidos, sem o estímulo e a necessidade de produzir com níveis internacionais competitivos, o que travou a modernização tecnológica.

Nos anos 70 e 80, o edifício da cooperação para o desenvolvimento vai ser igualmente alvo de mudanças significativas. Parte dessas alterações teve a sua génese na crise económica dos anos 70, no decorrer da qual ganharam força posições defendidas pelo Grupo dos 77 e difundidas através de organismos multilaterais, posições essas que ficaram cunhadas com o acrónimo NOEI (Nova Ordem Económica Internacional) e que propugnavam mecanismos corretivos dos termos de troca, crescentemente desiguais para os países de economias menos industrializadas e menos competitivas. A primeira Convenção de Lomé, assinada em 1975 entre os então nove Estados-membros da Comunidade Económica Europeia¹⁹ e 46 países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), tentou acolher embora parcialmente algumas das preocupações expressas na NOEI, tais como a criação de um fundo especial de “estabilização de exportações”, designado Stabex.

Com o acentuar da crise económica, agravada com a subida dos preços do petróleo, as dívidas externas passaram a ser repetidamente negociadas no Clube de Londres, sindicato de credores privados, e no Clube de Paris, sindicato de credores públicos. Neste contexto, o edifício da cooperação internacional passou a ficar fortemente marcado, a partir de finais dos anos 70, por políticas económicas de contenção da procura. Como já vimos, a intervenção do Fundo Monetário Internacional passou a ser fulcral, não só como garante dos acordos estabelecidos entre credores e devedores, mas também como proponente dos programas de ajustamento estrutural, financiados em grande medida pelo Banco Mundial, pela cooperação europeia e pelos membros da OCDE, que foram progressivamente substituindo as políticas económicas de pendor nekeynesiano e desenvolvimentista das décadas anteriores à de 80. A partir deste período a reestruturação de dívidas públicas e o ajustamento estrutural passaram a ser centrais no edifício da ajuda ao desenvolvimento, como veremos em seguida.

Até final dos anos 80, o mundo manteve-se geográfica, ideológica e economicamente dividido pelos paradigmas Leste-Oeste e Norte-Sul. Com o fim da Guerra Fria e a implosão da URSS por um lado, e o sucesso do capitalismo e das democracias liberais por outro, a bússola do sistema internacional perde a orientação Leste-Oeste e o eixo Norte-Sul ganha preponderância como elemento remanescente da arquitetura do pós-Segunda Guerra Mundial. Esta transforma-

¹⁹ Com a adesão do Reino Unido em 1973, 20 das suas ex-colónias e territórios do ultramar assinaram também o acordo, passando a integrar o grupo ACP.

ção no sistema internacional induziu novas e significativas alterações no edifício da ajuda ao desenvolvimento.

O fim da Guerra Fria conduziu, numa primeira fase, à “desestrategização” de África, que passou a ser olhada mais como preocupação humanitária do que como preocupação geopolítica pelos EUA e por grande parte dos doadores ocidentais. A rápida evolução do processo da globalização levou à aplicação, na generalidade dos países africanos endividados, dos modelos e políticas neoliberais. As medidas tomadas nestes países seguiram o modelo económico e ideológico testado nas economias industriais durante a década anterior, com particular relevo para a privatização da propriedade estatal, incluindo eletricidade, obras públicas, gás, água, desconsiderando a inexistência de setores privados nacionais, capazes de realizar este tipo de funções. Estas medidas, num ambiente de restrições orçamentais, contribuíram para o enfraquecimento de mecanismos de coesão social e provocaram, em muitos países africanos, a falência dos Estados, incapazes de proverem à segurança e à satisfação das necessidades mais básicas dos cidadãos – ou seja, em última instância, de garantir o exercício da soberania.

Foi neste período histórico que se generalizou o apoio internacional dos doadores às organizações não governamentais (ONG) e outras entidades da sociedade civil em detrimento dos governos, que eram olhados como ineficazes ou corruptos; foi também nesta fase que se aprofundou a discussão e se teorizou sobre a intervenção em Estados frágeis ou falhados²⁰. Foi igualmente a partir dos anos 90 que os acordos de cooperação passaram a seguir, além das regras do Consenso de Washington de 1989 (Williamson, 1990), condicionalidades políticas, também impostas pela União Europeia, designadamente o respeito pela democracia e pelos direitos humanos, a observação das regras do Estado de Direito, a transparência e a prestação de contas; o texto da Convenção de Lomé IV (*bis*) em 1995 foi exemplo evidente deste novo ambiente da cooperação europeia para o desenvolvimento.

Estes parâmetros não tiveram somente por destino os países ACP. Face às transformações geopolíticas de enorme alcance que resultaram do processo de reunificação alemã e do alargamento a leste da União Europeia, este tipo de condicionalidades introduzidas na cooperação europeia foi aplicado à generalidade da contratualização internacional e, por maioria de razão, aos países candidatos a novos membros da União²¹.

²⁰ A abordagem deste tema pode ser lida em Ferreira (2014).

²¹ Fruto da reconfiguração de novas prioridades e ameaças, o eixo estratégico das políticas externas e de cooperação europeias acabou, na década seguinte, por passar do Sul subdesenvolvido para os vizinhos a leste e da orla do Mediterrâneo.

O novo século

O presente século trouxe novas modificações no quadro estratégico internacional. Por um lado, do ponto de vista geopolítico, os paradigmas de segurança internacional mudaram com o ataque às torres gémeas em Nova Iorque e com a segunda invasão do Iraque que levou à destruição do Estado iraquiano e a uma sucessão de crises e guerras cujas consequências se prolongam até hoje no Médio Oriente e regiões vizinhas da África do Norte, Sahel, Turquia e na própria Europa. Por outro lado, do ponto de vista geoeconómico, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio e a sua proeminência como novo financiador do desenvolvimento desequilibraram a arquitetura do sistema internacional e, em paralelo, a da ajuda ao desenvolvimento, levando a transformações que prosseguem até hoje. Um dos corolários desta nova realidade traduziu-se na aplicação, pela China, do primado da não interferência em assuntos internos de Estados soberanos, eufemismo para justificar relações com todos os países, independentemente dos respetivos regimes e lideranças, ou seja, na desconsideração de condicionalidades éticas ou valorativas. Contrariamente a estas práticas na esfera política, a intervenção chinesa na esfera económica tem seguido um caminho inverso, com a introdução explícita de condicionalidades típicas da “ajuda ligada”, tanto em contratos de financiamento, como nos de comércio ou cooperação – um exemplo da ajuda ligada chinesa é a existência de cláusulas que obrigam à contratação de firmas chinesas.

Apesar do crescente peso da ajuda chinesa e da entrada de novos países parceiros dos BRICs²² e demais economias emergentes na competição por esferas de influência política e económica, a influência dos modelos ocidentais de ajuda continua a ser, porém, maioritária. O significativo impacto da campanha pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – com a introdução de questões valorativas nos objetivos, como a da igualdade de género, por exemplo – e a entrada de novos doadores privados e filantrópicos provenientes de países ocidentais têm mantido o jogo de influência dos atores da cooperação favorável ao Ocidente. Contribuem também para este facto as posições críticas sobre práticas nocivas nos domínios social, ambiental, técnico e financeiro da ajuda chinesa, que têm vindo a ser reconhecidas por governos e organismos sindicais e da sociedade civil em países africanos e da América Latina; em paralelo, a publicação de estudos e artigos de opinião pouco abonatórios destas práticas tem ajudado a temperar a leitura de supostas “vantagens” da ajuda chinesa ou de novos doadores – Brasil, Índia, Turquia, p.e. – relativamente à ajuda dos doadores “tradicio-

²² Sobre a origem do termo BRIC, ver O'Neill (2003).

nais". Em qualquer caso, o que é um facto é que a entrada da China e de outros atores no domínio do investimento, do comércio e da cooperação alargou o leque de possibilidades e de escolhas de modelos aos governos dos países recetores e reintroduziu práticas de ajuda ligada que haviam sido preteridas.

Outras transformações operadas no sistema internacional têm gerado repercussões importantes na arquitetura da cooperação. Em paralelo com o desaparecimento das barreiras a importações e exportações, que já se tinha vindo a processar ao longo do tempo com as várias rondas de negociação comercial multilateral no âmbito do GATT, a multiplicação de novos e opacos produtos e pacotes financeiros e a desregulação da movimentação de capitais fizeram crescer exponencialmente a instabilidade do sistema, fragilizaram conceções que sustentavam as noções de mundo desenvolvido e de mundo subdesenvolvido em diferentes geografias e tornaram mais visíveis as clivagens (que já existiam) entre ricos e pobres nos vários países. Por outras palavras, a luta contra a pobreza secundarizou os paradigmas geográficos Norte-Sul, em favor de visões mais económicas sobre ganhadores e perdedores em todos os países. Hoje é mais evidente o jogo de compromissos e alianças de doadores, credores e investidores internacionais com elites locais ligadas aos governos diretamente ou através de contratos e comissões, a par da propriedade e outros benefícios obtidos em processos de privatização das décadas anteriores. Em resultado da liberalização financeira e da desregulação, são movimentadas enormes somas de dinheiro em movimentos especulativos, que beneficiam ainda da multiplicação de paraísos fiscais e zonas económicas especiais, somas essas que pouco se têm traduzido em investimentos produtivos e geradores de riqueza e emprego.

Nesta perspetiva, uma das consequências da crise financeira de 2007/08 foi também assinalar a implosão do sistema analítico assente no paradigma dos "pontos cardeais": Leste, Oeste, Norte e Sul. Afinal de contas, europeus e norte-americanos têm também problemas típicos do Terceiro Mundo – e vice-versa. Na verdade, políticas económicas antes desenhadas para países subdesenvolvidos passaram a ser aplicadas a países como Grécia, Portugal ou Irlanda na segunda década do presente século com uma mudança cosmética de designação: em vez dos conhecidos programas de ajustamento estrutural dos anos 80, as mesmas políticas e medidas são hoje cunhadas de programas de austeridade económica.

Outro fenómeno crucial que tem estado a acentuar a crise no modelo vigente de globalização neoliberal é o facto de uma quantidade crescente de serviços (e mesmo produtos proporcionados pela internet das coisas) estarem a ser apropriados e partilhados livremente por consumidores e utilizadores em todo o mundo, graças aos espetaculares avanços nas tecnologias da informação. Já

na década de 90, com a explosiva utilização da internet e da *World Wide Web*, a multiplicação de empresas tecnológicas (as *dot.com*) e a sua sobrevalorização tinha produzido uma bolha especulativa na bolsa NASDAQ em 1999/2000, logo seguida pela queda abrupta das ações em 2001 e o desaparecimento de milhares dessas empresas, que deixaram de ter como cobrar por serviços que, na verdade, se haviam tornado gratuitos ou quase gratuitos, dada a rápida erosão das inovações tecnológicas, com o lançamento constante de novos modelos e marcas. A reorganização do setor de tecnologias da informação, incluindo movimentos de fusão, levou à criação de corporações gigantes com posições quase monopolísticas – casos da Microsoft, da Google, da Apple ou da Amazon, por exemplo.

A generalização do uso de *smartphones* e a multiplicação de aplicações gratuitas ou quase gratuitas espelha uma das mais espetaculares transformações tecnológicas e económicas que prossegue hoje em todo o mundo, incluindo em regiões não industrializadas. O crescimento do peso da economia da informação na economia global, com o comportamento elástico da oferta, está a provocar o colapso dos preços e do mecanismo da oferta e da procura, ou seja, do mercado baseado na escassez tal como o conhecíamos até agora, e a abalar o modelo de capitalismo baseado no lucro²³. Hoje, a remuneração do capital depende da capacidade de fixação de rendas e da proteção de direitos intelectuais – daí a multiplicação de taxação por serviços, bancários e outros, anteriormente não cobrados, bem como de *royalties*. Apesar de protegidas por direitos de propriedade, estas práticas, para além de serem objeto de pirataria informática, são igualmente objeto de crescente contestação por consumidores em todo o mundo, em nome da liberdade de acesso e utilização da informação.

A expansão desta vasta economia da informação acontece em paralelo com a crise estrutural iniciada nos últimos anos da década. Nem os modelos de austeridade nem as medidas de *quantitative easing*²⁴, nem a manutenção das taxas de juro em números perto de zero ou mesmo negativos se estão a revelar capazes de estimular investimentos produtivos, geradores de emprego e crescimento económico. Na verdade, os investidores privados detentores de capital ou com fácil acesso a financiamento não sentem confiança suficiente para apostar em modelos de negócio cujas taxas de lucro e rentabilidade tenham horizontes de médio e longo prazo. Daí a preferência pela especulação financeira (e imobiliária), mesmo

²³ Existe a retoma crescente de um antigo debate entre economistas sobre as razões que explicam a diminuição das margens de lucro. A explicação dada desde há muito pelos clássicos, como Karl Marx ou David Ricardo, é que a mais-valia diminui com o aumento da incorporação de “trabalho morto”, ou seja, com máquinas a substituir trabalhadores.

²⁴ Injeção massiva de dinheiro dos bancos centrais, com a compra de dívidas e ativos não cobráveis ou de cobrança muito duvidosa – “os ativos tóxicos”.

quando as taxas de juro ou as rendas são nulas ou negativas. A crise estrutural, que começou por ser financeira e de especulação imobiliária nos EUA em 2007/08, produziu reflexos em todo o mundo, com particular gravidade na Europa mais desenvolvida, onde se transformou rapidamente numa crise de dívidas soberanas, causada pela injeção massiva de dinheiros públicos para salvar bancos. Em resultado do crescimento das dívidas públicas, os governos têm vindo a agravar a carga fiscal sobre a generalidades dos contribuintes, o que tem erodido a capacidade destes, famílias e empresas, honrarem os seus compromissos, incluindo os créditos contraídos com o sistema bancário – causando, por sua vez, num movimento circular, novas falências bancárias seguidas de novos *bail-outs*, ou *bail-ins*. O impacto do crescimento das dívidas de famílias e empresas tem sido atenuado pelas baixas taxas de juro; como uma subida futura das mesmas terá necessariamente efeitos no crédito malparado dos bancos e no aumento da tensão política e social, os bancos centrais, particularmente na Europa, têm vindo a postecipar subidas das taxas de juro de referência – para grande alívio dos governos em funções.

Por outras palavras, o modelo de gestão macroeconómica e de negócios está disfuncional: existe dinheiro nas mãos de potenciais investidores e financiadores, sejam eles fundos de pensões, fundos de risco, bancos, empresas ou milionários, mas não existe a vontade e a confiança para investir fora da esfera especulativa ou protegida. Como o endividamento da maioria dos Estados não lhes permite (e as agências de notação financeira aí estão para sinalizar quem pode ou não receber créditos de instituições públicas e multilaterais) realizar investimento público significativo, incrementar compras ou encomendar serviços ao setor privado, o sistema de gestão macroeconómica está novamente, após a crise de 1973-75, incapaz de responder a uma nova crise global.

Em suma, a crise estrutural dos anos 70, que aliava inflação e estagnação, a *stagflation*, é hoje substituída por uma crise também ela estrutural, mas que desta vez alia deflação e estagnação, a *stagdeflation*²⁵.

Convém lembrar que a atual crise, como em geral acontece com as crises, está intrinsecamente ligada com uma competição pelo poder, quer na sua dimensão interna, dos países, quer geopolítica. O que se passa na Europa é bastante revelador desta dimensão: o fim da Guerra Fria e o desaparecimento dos regimes comunistas e da URSS levaram ao desaparecimento correlativo da generalidade dos partidos e movimentos comunistas que fixavam parte do eleitorado de esquerda nos países ocidentais. Na tentativa de manterem o comando e controlo do processo político, parte substancial dos partidos e movimentos sociais democratas e

²⁵ Que, no caso do Japão, vem já desde os anos 90.

cristãos-democratas, que haviam gerido o surto de crescimento do pós-guerra e o processo de integração europeu, interiorizaram o apregoador “fim da história” e tentaram gerir o modelo económico neoliberal, juntando-lhe alguns ingredientes sociais – o *blairismo* (designação dada às políticas promovidas por Tony Blair, primeiro-ministro britânico nos anos 90) ilustra bem o fenómeno.

Porém, esta fusão tentativa entre globalização neoliberal e preocupações sociais não conseguiu evitar o crescimento do endividamento geral de Estados, famílias e empresas nem a polarização da riqueza. O volume de rendas e dívidas ultrapassou o de lucros e ocupou o seu lugar como elemento de reprodução dos sistemas e do modelo de negócios e de acumulação e concentração de capital, que cada vez se torna mais especulativo e menos produtivo. Uma das vítimas colaterais deste processo é a contínua erosão das classes médias, esmagadas por impostos, e o desaparecimento ou transferência para o exterior de empregos antes estáveis, o que tem, por sua vez, criado mais campo fértil ao aparecimento e expansão do populismo e de forças políticas nacionalistas e xenófobas, não só nos EUA e em países europeus (incluindo o Reino Unido, com a vitória do *Brexit*), mas também noutras geografias, incluindo em países que buscam afirmação como potências regionais, como é o caso da Turquia. Na verdade, fatias substanciais do eleitorado têm orientado o seu voto para partidos e movimentos antissistema, insatisfeitos com o aumento do endividamento, a precariedade do emprego e baixos salários. No caso da União Europeia a crise dos refugiados e o afluxo massivo de imigrantes, a par dos atentados provocados por radicais islâmicos, contribuíram para este mal-estar social, pondo em causa a paz e os resultados sociais e económicos da integração.

É neste contexto que o desenvolvimento se globaliza, em termos concetuais e da prática. A substituição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que integram elementos da agenda das alterações climáticas e estabelecem metas obrigatórias para todos os países e não apenas para os menos desenvolvidos, expressa igualmente o progressivo esbatimento das fronteiras geográficas Norte e Sul, com o conceito a perder operacionalidade para caracterizar diferenças entre países ricos e pobres.

Esta nova realidade tem vindo a forçar transformações importantes na arquitetura do sistema da ajuda internacional.

As diversas reuniões internacionais sobre a eficácia das políticas de desenvolvimento que se multiplicaram neste século (Paris em 2005, Acra em 2008, Busan em 2011) e as múltiplas decisões europeias sobre coerência das políticas ergueram um edifício de princípios e acordos que se estão a tornar rapidamente obsoletos ou irrelevantes. Porém, como sempre acontece com hábitos e interesses

estabelecidos, o edifício da cooperação para o desenvolvimento reage lentamente aos desafios das novas realidades. Na verdade, a cooperação alimenta fluxos de financiamento público e multilateral muito significativos e dá emprego, nos países doadores e recetores (hoje eufemisticamente também designados de parceiros), a muitas centenas de milhares de funcionários, consultores e agora, com os fundos *blending*²⁶, também de empresários e gestores do setor privado. Parte substancial dos beneficiários da ajuda constitui hoje um substrato das classes médias dos países recetores, que são, independentemente dos juízos valorativos que se possam fazer sobre origem ou aplicação do dinheiro, essenciais ao fortalecimento de regimes democráticos – e esta é uma das razões válidas para a necessária prudência a ter com a diminuição dos fluxos da ajuda²⁷.

Nesta medida e face à crise profunda do modelo de globalização neoliberal e à tendência pouco atreita ao risco dos potenciais investidores privados, uma importante questão que se põe aos intervenientes na cooperação é não tanto a de terminar com os recursos financeiros e técnicos disponíveis, mas sim de como os utilizar para fortalecer instituições públicas (estatais e comunitárias), particularmente naqueles países em que elas são mais frágeis ou se encontram mais fragilizadas. É igualmente o desafio de como canalizar esses recursos para realizar e alavancar investimento – público e privado – em infraestruturas físicas e sociais e em atividades produtivas geradoras de emprego e rendimento.

Em suma, o desenvolvimento não só já não é um termo de aplicação restrinvida a países não industrializados, do Terceiro Mundo, nem se refere somente ao estudo e debate sobre processos que evoluem por etapas sequenciais ou por cortes bruscos. O desenvolvimento é hoje um debate sobre modelos macroeconómicos e de gestão, que integram necessariamente as componentes ambientais e que se estende do campo da economia ao da política e da ideologia.

Referências

- Meier, G. M., & Seers, D. (Eds.) (1984). *Pioneers in development*. Londres: Oxford University Press.
- Meier, G. M. (Ed.) (1987). *Pioneers in development, second series*. Londres: Oxford University Press.
- Ferreira, P. M. (2014). *"Estados frágeis" em África: A intervenção externa nos processos de construção do Estado (statebuilding) e da paz (peacebuilding)*. Tese de doutoramento não publicada. ISCTE-IUL, Lisboa, Portugal. In http://www.pordentrodafrica.com/wp-content/uploads/2014/11/LIVROTese_EstadosFrageisEmAfrica_FINAL-libre.pdf

²⁶ Financiamento de parcerias público-privadas, em que instituições públicas ou multilaterais investem, a fundo perdido, parte do capital necessário à realização de projetos qualificados como de cooperação (embora também e necessariamente lucrativos), enquanto o setor privado parceiro investe o restante.

²⁷ Por exemplo no debate sobre o futuro do Acordo de Cotonou.

- Meredith, M. (2011). *The fate of Africa: A history of the continent since independence*. Londres: Simon & Schuster. (Obra original publicada em 2005)
- O'Neill, J. (2003). *Dreaming with BRICs: The path to 2050*. Global Economics Paper nº 99. Nova Iorque: Goldman Sachs.
- Rist, G. (2014). *The history of development: From Western origins to global faith* (4ª ed.). Londres: Zed Books. (Obra original publicada em 1996)
- Rostow, W. W. (1960). *The stages of economic growth: A non-communist Manifesto*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Truman, H. (1949, 20 de janeiro). *Inaugural address*. In <http://www.bartleby.com/124/pres53.html>
- Williamson, J. (Ed.) (1990). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington: Institute for International Economics.