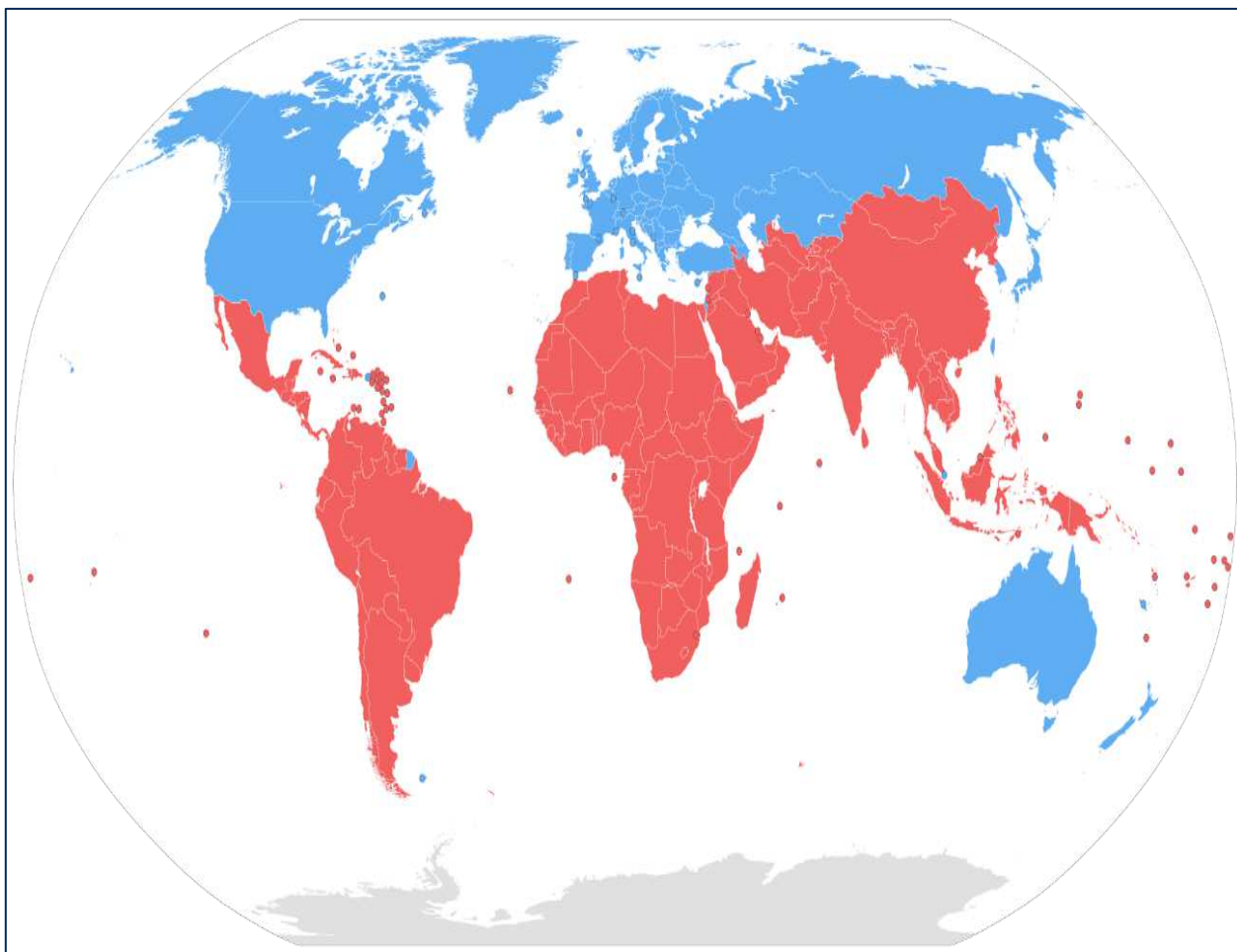


O DESENVOLVIMENTO SEM NORTE NEM SUL

Fernando Jorge Cardoso

JUNHO DE 2018



Abstract

***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 fall of the barriers to trade and capital, the concept became universal, no more only applied in the framework of underdeveloped economies, therefore expediting, after the end of the East-West conflict, the decline of the North-South analytical paradigms.*

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, acelerando assim, em linha com o fim das análises Leste-Oeste, o colapso dos paradigmas analíticos Norte-Sul.

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

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

Esta publicação deve ser citada como *Cardoso, Fernando Jorge (2018); O Desenvolvimento sem Norte nem Sul. IMVF Policy paper 7/2018, junho, Instituto Marquês de Valle Flor, Lisboa.*

SOBRE O AUTOR

Fernando Jorge Cardoso coordena o gabinete de estudos estratégicos e do desenvolvimento do IMVF, é diretor executivo do Clube de Lisboa e professor associado do ISCTE-IUL. É autor ou coautor de uma dezena de livros e publicações autónomas, mais de meia centena de artigos em capítulos de livros e revistas e uma centena de comunicações. É economista, doutorado (1991) com agregação (2006) pelo ISEG-UL.

Os IMVF Policy Papers são textos que refletem uma pesquisa, opinião e debate fundamentados sobre temas e dinâmicas do desenvolvimento e da cooperação, internacional e nacional.

O texto deste policy paper foi inicialmente publicado em Cadernos de Estudos Africanos 34/2017: Desenvolvimento e Coerência das Políticas, julho-dezembro 2017, disponível em <http://cea.revues.org>

Saiba mais sobre o IMVF em www.imvf.org

ÍNDICE

ENQUADRAMENTO	4
1. OS PRIMEIROS 25 ANOS	5
2. OS SEGUNDOS 25 ANOS	7
3. O NOVO SÉCULO	9

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 públicos, como ficou demonstrado aquando da aprovação dos objetivos do desenvolvimento sustentável na Assembleia Geral das Nações Unidas. Porém, com particular realce após a crise sistémica de 2008, 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 3 pontos: um primeiro, que analisa a evolução dos primeiros 25 anos da arquitetura do sistema internacional criado após a 2ª guerra mundial, no qual o conceito de desenvolvimento foi teorizado e aplicado ao caso dos países não industrializados, objetos do sistema de ajuda / cooperação ao desenvolvimento; um segundo, que estuda a evolução nos segundos 25 anos, no decorrer dos quais se produziu a primeira crise sistémica 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 revolução tecnológica da informação.

1. OS PRIMEIROS 25 ANOS

A arquitetura do sistema internacional criada após a 2ª guerra mundial começou por assentar numa diferenciação económico-ideológica entre o mundo capitalista, chamado Oeste, do qual faziam parte, numa primeira fase, os EUA, 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 aliados e, a partir da revolução de 1949, a China.

Nos anos subsequentes, sob forte impulso do processo de descolonização e da criação do movimento dos países não-alinhados na Conferência de Bandung de 1955³, foi criado o conceito, ideologicamente difuso, de 3º mundo, agrupando países não industrializados⁴. Esta designação implicava a possibilidade de opções alternativas a um 1º mundo, capitalista, liderado pelos EUA e a um 2º 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 Talcot 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 referenciado aos países do 3º mundo, assumido dimensões não só económicas, mas também sociológicas, políticas e culturais, num contexto de transição de sociedades agrárias para sociedades industriais e urbanizadas⁷.

Por sua vez, o conceito de crescimento era reservado a países industrializados ou em industrialização mais avançada, com o foco de análise na evolução e composição de agregados macroeconômicos. Nesta medida, nos países da Europa ocidental, nos EUA, no Canadá ou na Austrália 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 vão igualmente fazer parte dos instrumentos da ajuda a países do 3º mundo – p.e. 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. O discurso dizia: *“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 nos anos 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 à 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 3º 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 dos anos 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 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.

À entrada 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 conceções ideológicas então dominantes.

2. OS SEGUNDOS 25 ANOS

O conceito de desenvolvimento foi-se transformando a partir de meados dos anos 70, sob impacto das mudanças na economia internacional e, na passagem dos anos 80 aos 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.

O DESENVOLVIMENTO SEM NORTE NEM SUL

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

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 daquele ano. Esta grande crise do capitalismo, conhecida como primeiro choque petrolífero, foi a mais grave desde a grande depressão de 1929-33. O efeito do embargo e o aumento dos preços do barril de petróleo para o dobro em menos de 1 ano, originou 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 turnos e 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 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 massiva do cobre por fibras óticas nas comunicações (que, mais tarde, vão sofrer um impulso decisivo com a generalização das comunicações via satélite) e os rápidos avanços na informática, com a miniaturização e o aumento exponencial de eficiência dos computadores, levaram à progressiva reconversão do sistema de produção industrial.



Foto: Computador pessoal nos anos 80. © Canal História.

As mudanças físicas (novos equipamentos, novos materiais) e tecnológicas operadas nas fábricas, nos meios de transporte e nas infraestruturas, não aconteceram na generalidade dos países do 3º 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.

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 à entrada dos anos 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 3º 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 – desde meados dos anos 70, o médio-oriental passou a juntar-se 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 percepção de recuo estratégico do capitalismo.

Este recuo seria, porém, a breve trecho, revertido. Por um lado, em resultado da ofensiva tecnológico-militar da “guerra das estrelas”¹⁷ de Ronald Reagan que não foi compensada por uma resposta adequada por parte da URSS, em parte por efeito da pressão financeira do envolvimento militar no Afeganistão ao longo dos anos 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 manifestada naqueles países com fim do sistema socialista e a implosão 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 3º 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 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 modernizar não só aparelhos produtivos, mas também padrões de consumo urbano.



Foto: Censo populacional na China, 1982. © UN Photo/John Isaac.

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 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 por 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 9 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 renegociadas 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 neokeynesiano 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.

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-2ª guerra mundial. Esta transformação 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 induziu a 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, gaz, água, desconsiderando a inexistência de um setor privado capaz de realizar estas funções. Estas medidas 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 como intervir 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.

3. 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 princípio de 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 por condicionalidades éticas ou valorativas. Contrariamente a estas práticas na esfera política, a intervenção chinesa na esfera económica tem seguido um caminho inverso e paralelo, 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 BRIC²² 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 éticas e ideológicas nos objetivos, como a da igualdade de género, por exemplo - e a entrada de novos atores privados e filantrópicos provenientes de países ocidentais, tem 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 assumidas por governos e organismos sindicais e da sociedade civil em vários 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, entre outros – relativamente à ajuda concedida pelos doadores “tradicionais”. 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 (re)introduziu 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 tinham 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 entre doadores, credores e investidores internacionais e as elites locais que continuam a controlar governos (contratos e comissões) a par dos benefícios obtidos com os 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”. Afinal de contas, europeus e norte-americanos têm também problemas típicos do 3º mundo – e vice-versa. Na verdade, políticas económicas antes desenhadas para países subdesenvolvidos, passaram a ser aplicadas a países como a Grécia, Portugal ou a 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 nos anos 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 tecnológica e 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 infinitamente 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 têm sido 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 negativo 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 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*.



Foto: A Assembleia Geral das Nações Unidas debate a crise económica e financeira mundial, 2009. © UN Photo/Paulo Filgueiras.

De certa forma o impacto sobre as famílias e a maioria das empresas tem sido atenuado pelas baixas taxas de juro – uma subida futura das mesmas terá necessariamente efeitos no crédito mal-parado dos bancos e no aumento da tensão política e social, o que de certa forma tem levado os bancos centrais, particularmente na Europa, a adiar subidas das taxas de juro de referência.

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 cristãos democratas, que haviam gerido o surto de crescimento do pós-guerra e o processo de integração europeu, “renderam-se” ao apregoado fim da história e passaram a tentar gerir o modelo neoliberal de desregulação e de financeirização da economia, juntando-lhe alguns ingredientes sociais – o caso do Blairismo, ou terceira via, como ficou conhecido, ilustra bem o fenómeno.

Porém, os resultados desta fusão entre globalização neoliberal com preocupações sociais, não conseguiu evitar nem o crescimento do endividamento geral de estados, famílias e empresas nem a polarização da riqueza. Na verdade, o volume de rendas e dívidas ultrapassou decisivamente o volume 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 de forças políticas nacionalistas, xenófobas e anti-União Europeia. 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. A crise dos refugiados e o aumento dos movimentos migratórios na Europa, a par dos atentados provocados por radicais islâmicos, contribuem para este mal-estar social, pondo em causa a paz e os resultados sociais e económicas da integração.

É face a contexto que se está a processar a globalização do desenvolvimento, quer em termos conceituais quer do ponto de vista prático. A substituição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que passaram a integrar elementos da agenda das alterações climáticas e estabeleceram metas obrigatórias para todos os países, não mais só para países não desenvolvidos, expressa o progressivo esbatimento das fronteiras Norte e Sul, pelo menos as fronteiras geográficas entre esses países, levando a que comece a deixar de ser um conceito operativo válido para caracterizar diferenças entre países ricos e países 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 indústria 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 não é mais um termo de aplicação restringida a países não industrializados, do 3º 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 à da política e da ideologia.

NOTAS

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 (2010).

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

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.

⁴ Parte dos países inseridos ideológica e sistemicamente no campo socialista, com economias pouco ou não industrializadas, eram economicamente incluídos no 3º 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 Andre 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 3ª mundo, com a introdução da teoria do sistema – mundo.

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 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).

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 e os novos países socialistas da Ásia, a China, a Coreia do Norte, a Mongólia, o Vietname e Cuba primeiro como observadores, depois como membros de pleno direito. A China abandonou 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.

¹³ O modelo neoliberal, assente nas concepções económicas desenvolvidas por Friedrich Hayek e Milton Friedman, acabou por ser associado a 4 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.

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).

¹⁷ A Iniciativa Estratégica de Defesa (vulgarmente chamada de “guerra das 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 3 destes países (a exceção foi Hong Kong).

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

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 na orla do mediterrâneo.

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

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 diminuiu 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”.

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

²⁶ Financiamento de parcerias públicas-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.

BIBLIOGRAFIA

Meier, G. M., & Seers, D. (Eds.) (1984). *Pioneers in development*. London: Oxford University Press.

Meier, G. M. (Ed.) (1987). *Pioneers in development, second series*. London: 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.pordentrodaafrica.com/wp-content/uploads/2014/11/LIVROtese_EstadosFrageisEmAfrica_FINAL-libre.pdf

Meredith, M. (2011). *The fate of Africa: A history of the continent since independence*. Londres: Simon & Schuster. (Obra original publicada em Londres: Free Press, 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*. Londres: Zed Books, 4ª Ed. (Obra original publicada em 1996 em Paris: Presses de La Fondation Nationale de Sciences Politiques).

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.

SOBRE O INSTITUTO MARQUÊS DE VALLE FLOR

Criado em 1951 como instituição privada de utilidade pública, o IMVF é uma Fundação para o desenvolvimento e a cooperação, tendo iniciado atividade como ONGD em 1988 em São Tomé e Príncipe. A partir dos anos 90 expandiu a sua ação a outros países, com predominância aos de língua oficial portuguesa e aumentou as áreas de atividade. Já em 2017 voltou a alargar a sua ação a novas geografias em África e na América Latina. O trabalho feito e os resultados alcançados tornaram o IMVF numa entidade de referência nos domínios da cooperação e do desenvolvimento.

ABOUT THE INSTITUTE MARQUÊS DE VALLE FLOR

Created in 1951 as a private institution of public utility, IMVF is a foundation for development and cooperation, having started its activity as a NGDO in 1988, in Sao Tome and Principe. From the 90s onward, the Institute have expanded its actions to other countries, mainly Portuguese Speaking Countries and broaden its scope of intervention. In 2017 it widened again its sphere of activities to new geographies in Africa and Latin America as well. The work done and the results obtained have turned IMVF into a key stakeholder in different areas of expertise and intervention such as Cooperation and Development.

Instituto Marquês de Valle Flôr
Rua de São Nicolau, 105
1100-548 Lisboa
Portugal
Tel: + 351 213 256 300
E-mail: info@imvf.org