



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

**O CONSENSO DE BEIJING EM ÁFRICA – O CASO DE
MOÇAMBIQUE (2001-2014)**

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para
obtenção do grau de mestre em
Relações Internacionais: Segurança e Defesa

Miguel Vieira Flores

Sob a orientação da Professora Doutora Raquel Vaz-Pinto

ÍNDICE

	Página:
Agradecimentos.....	4
Abstract.....	6
Lista de siglas.....	8
Introdução.....	9
Capítulo I: O Consenso de Washington – ascensão e queda de uma marca global...17	
1.1. A origem – uma visão reformista para a América Latina.....	17
1.2.O neoliberalismo – como o Consenso passou a ser associado a uma agenda ideológica radical.....	24
1.3.Os problemas dos Programas de Ajustamento Estrutural.....	29
1.4. Por um regresso ao conceito original – o Consenso desmistificado.....	39
Capítulo II: O Consenso de Beijing – o novo paradigma?.....50	
2.1. Em busca do “modelo de desenvolvimento chinês”.....	52
2.2. Consenso de Beijing vs. Consenso de Washington.....	66
2.3. O Consenso de Beijing como “leninismo de mercado”: o desafio à democracia liberal.....	74
2.4. A China em África: uma análise do <i>soft power</i> chinês.....	87

Capítulo III: O caso de Moçambique	108
3.1. A realidade económica moçambicana.....	108
3.1.1. Factores de crescimento e transformação económica.....	110
3.1.2. O ajustamento moçambicano visto da perspectiva do Consenso de Washington.....	119
3.2. A China em Moçambique.....	129
3.2.1. A evolução das relações bilaterais sino-moçambicanas.....	129
3.2.2. Perspectivas moçambicanas sobre a presença chinesa: uma análise comparativa das posições da elite, população e sociedade civil..	139
Conclusões	160
Bibliografia	166

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese de mestrado resulta sempre do contributo de diversas pessoas e entidades a quem gostaria de deixar os meus agradecimentos.

Em primeiro lugar, quero agradecer à Professora Doutora Raquel Vaz-Pinto, orientadora desta dissertação, pelo apoio e esclarecimento dispensados ao longo deste trabalho, mas também pela interminável paciência e palavra amiga de incentivo.

A todos os meus professores do Instituto de Estudos Políticos; em particular, à Professora Ivone Moreira, pelo encorajamento e apoio moral sem limites, gostaria de deixar um agradecimento especial.

Às pessoas que entrevistei para este estudo não posso fazer mais do que expressar a minha plena gratidão. Pediram-me que não as identificasse pelo nome, dada a fragilidade da situação política e social em Moçambique neste momento. Foram, contudo, de uma disponibilidade inexcedível e contribuíram sobremaneira para aprofundar os meus conhecimentos sobre o seu país.

Aos meus colegas e amigos que tiveram uma palavra de apoio, um muito obrigado.

À minha família, aos meus pais e à minha irmã, a quem dedico este trabalho, quero agradecer por terem estado sempre presentes, mesmo nos momentos mais difíceis. Sem o seu apoio nunca teria conseguido levar este projecto a bom porto.

Por fim, não mensurável num estudo acadêmico, mas não despreciando em termos pessoais, num trabalho desta dimensão, o autor descobre-se, transforma-se, desiste e volta a erguer-se, reinventa-se. Como tal, gostaria de terminar citando o meu poeta preferido, Fernando Pessoa, ao qual muitas vezes recorri nas horas de desinspiração:

“Chegado aqui, onde hoje estou, conheço

Que sou diverso no que informe estou.

No meu próprio caminho me atravesso

Não conheço quem fui no que hoje sou.”

ABSTRACT

Esta tese visa compreender até que ponto o “modelo chinês” – conhecido por Consenso de Beijing – se está a impor em África, e se constitui, de facto, uma ameaça à expansão da democracia liberal no continente. Moçambique – país apontado como um modelo de cooperação com os doadores ocidentais, mas onde a presença chinesa tem vindo a crescer a um ritmo impressionante – foi escolhido como estudo de caso.

A ascensão da China é vista como uma ameaça à disseminação dos valores políticos e económicos ocidentais, muitas vezes referidos sob o termo genérico de Consenso de Washington. Este conceito, na sua génese, era apenas um sumário de dez prescrições de política económica para a América Latina; foi depois considerado, sucessiva e erroneamente, como sinónimo dos Programas de Ajustamento Estrutural do FMI; da doutrina económica do neoliberalismo; e do capitalismo democrático.

O Consenso de Beijing nasceu como um modelo de desenvolvimento cujo objectivo era sumariar os ensinamentos do milagre económico chinês; o termo passou depois a ser utilizado como sinónimo do sistema chinês de “leninismo de mercado”. A presença cada vez mais significativa da China em África e o exemplo do seu sucesso económico têm aumentado o interesse dos líderes africanos por este modelo em detrimento do poder de atração do liberalismo democrático.

Este estudo demonstra que o Consenso de Beijing é muito dificilmente replicável em Moçambique; porém, o financiamento da China pode contribuir para alimentar o sistema clientelar do partido no poder. Se a elite governante é muito receptiva ao “modelo

chinês” o mesmo não se poderá dizer da população e da sociedade civil – a primeira admira o crescimento económico que este proporciona mas mantém a sua lealdade para com a democracia; a segunda rejeita-o na sua totalidade.

Palavras-chave: Consenso de Washington, neoliberalismo, Consenso de Beijing, “leninismo de mercado”, China, Moçambique, *soft power*.

LISTA DE SIGLAS

AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank

CIP: Centro de Integridade Pública (de Moçambique)

EUA: Estados Unidos da América

FMI: Fundo Monetário Internacional

FOCAC: Forum of China-Africa Cooperation (Fórum de Cooperação China – África)

FRELIMO: Frente de Libertação de Moçambique

IDE: Investimento Directo Estrangeiro

MDM: Movimento Democrático de Moçambique

NDB: New Development Bank

ONG: Organizações Não – Governamentais

ONU: Organização das Nações Unidas

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC: Organização Mundial do Comércio

PCC: Partido Comunista da China

PRES: Programa de Recuperação Económica e Social

RC: República da China (Taiwan)

RENAMO: Resistência Nacional Moçambicana

RPC: República Popular da China

SAP: Structural Adjustment Programs

UE: União Europeia

INTRODUÇÃO

Contextualização do tema de investigação

Esta tese tem como objectivo compreender, analisar e avaliar até que ponto o modelo político e económico chinês, mais conhecido por Consenso de Beijing, se está a impor no continente africano – uma séria alternativa ao liberalismo democrático ocidental – utilizando-se Moçambique como estudo de caso. Como tal, esta tese procurará responder à seguinte questão: dado o papel cada vez mais preponderante do financiamento e investimento chineses em Moçambique, é expectável que as elites e a sociedade deste país sejam atraídas pelo Consenso de Beijing?

A realidade moçambicana só pode ser compreendida como parte integrante de um contexto muito maior, que engloba não só a relação da China com todo o continente africano como, também, a sua relação com o mundo ocidental. Como se sabe, um dos debates mais intensos da disciplina de Relações Internacionais é o que diz respeito ao papel actual da China na arena política internacional, ao seu reaparecimento como gigante económico e, crescentemente, militar e à forma como o Ocidente deve lidar com essa ascensão. No centro desse debate está a tensão ideológica entre o modelo liberal democrático ocidental, que assenta crucialmente tanto na liberdade económica como na liberdade política; e o modelo chinês, que se caracteriza por abraçar simultaneamente o capitalismo enquanto sistema económico mas mantendo um regime político autoritário, de partido único. Este modelo chinês tem sido muitas vezes definido como o “Consenso

de Beijing”, um conceito cunhado como resposta ao já existente “Consenso de Washington”. No entanto, ambos os termos têm sido utilizados de várias maneiras por autores diferentes, na maioria das vezes erroneamente, pelo se torna essencial clarificar o que está em causa quando ambos são mencionados.

O consenso de Washington nasceu, segundo o intento original do seu autor (Williamson 1990, 1) simplesmente como uma lista de reformas de política económica que tanto o Congresso Americano, como as instituições financeiras internacionais (das quais se salientam o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), como diversos *think-tanks* sedeados em Washington, concordavam serem adequadas a resolver a crise de dívida que atingiu os países da América Latina na década de 80. Estas reformas consistiam numa série de dez teoremas dos quais convém salientar o enfoque na disciplina orçamental, na liberalização das taxas de juro e câmbio, na eliminação progressiva das tarifas e demais medidas proteccionistas, na privatização das empresas estatais, na eliminação de barreiras ao Investimento Directo Estrangeiro e na protecção dos direitos de propriedade (Williamson 1990, 2-9). O consenso não tinha como objectivo oferecer uma prescrição exhaustiva de todas as políticas adequadas a resolver os problemas de um país em desenvolvimento; muito menos o de ser considerado o paradigma inquestionável da política económica, a ser aplicado em todos os países, independentemente da situação particular de cada um. Contudo, a interpretação que se generalizou foi esta última, passando o Consenso de Washington a ser visto como um manifesto neoliberal, com o propósito único de minimizar o papel do Estado na economia, imposto por instituições financeiras sedeadas em Washington (de forma mais notória o FMI) a países do Terceiro Mundo (Rodrik 2006, 2), (Williamson 2004a, 2).

A queda do muro de Berlim em 1989 e a derrocada da União Soviética dois anos mais tarde contribuíram para que o Consenso de Washington passasse a ser visto como o

modelo de desenvolvimento dominante (Naím 2000, 88-90). A demonstração da inviabilidade do comunismo enquanto sistema político e económico levaram muitos analistas ocidentais a anunciar o triunfo do capitalismo de mercado livre e da democracia liberal (Fukuyama 1989, 1). Como tal, ao longo dos anos 90, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial tiveram plena liberdade para aplicar os seus Programas de Ajustamento Estrutural, que visavam solucionar os problemas dos países em desenvolvimento.

O falhanço destas reformas em muitos países do Terceiro Mundo durante a década de 90 levou a que se levantassem dúvidas sobre a viabilidade do Consenso de Washington. Muitos países da América Latina e da África subsariana, ao fazerem a transição do socialismo para economias de mercado, foram incapazes de registar performances económicas significativas, apesar de terem implementado a grande maioria destas prescrições. (Rodrik 2006, 3). A grande recessão de 2008-2009, que afectou profundamente as economias desenvolvidas dos Estados Unidos e da Europa, e as políticas intervencionistas que foram utilizadas para lidar com a mesma levaram muitos a apontar o fim do Consenso de Washington (Kaufmann 2009).

Durante o mesmo período, a China iniciava a transição de uma economia socialista para uma economia de mercado, registando taxas de crescimento económico sem paralelo na sua história. Sob a liderança de Deng Xiaoping, a China abriu-se ao investimento directo estrangeiro, ao comércio internacional e à competição privada, sem abdicar de um regime político autoritário, de partido único, e da forte presença do estado na economia. Este capitalismo estatal ou “leninismo de mercado” (McGregor 2011) como é agora mais conhecido, tem sido objecto de inúmeras análises, que visam determinar as causas do meteórico crescimento económico da China e entender se, de facto, existe uma

estratégia delineada, um modelo que guia esse processo de crescimento e se este pode ser replicado com sucesso noutros países.

Num ensaio de 2004, Joshua Cooper Ramo denomina esse modelo económico chinês de Consenso de Beijing, apontando-o como uma alternativa directa ao Consenso de Washington. Ramo assenta este modelo em três teoremas fundamentais: um “compromisso com a inovação e experimentação constantes”; uma preocupação não apenas com o crescimento económico (medido através do PIB *per capita*) mas também com a sustentabilidade e equidade desse crescimento; e a adopção de uma teoria de autodeterminação assente na importância dos países em desenvolvimento de construírem poder assimétrico, ou seja, desenvolverem ferramentas que lhes garantam liberdade de acção face às grandes potências do mundo desenvolvido, nomeadamente os Estados Unidos (Ramo 2004, 11-12).

Ramo defende que por razões de segurança, económicas, e de orgulho nacional, a China quer exportar o seu modelo (Ramo 2004, 28). Esta afirmação é, no mínimo, polémica: não só é duvidoso que o Consenso de Beijing possua coerência suficiente para poder ser apelidado de modelo de desenvolvimento, como não existem fontes oficiais que comprovem que, a existir, o governo chinês está realmente interessado na sua exportação. Contudo, não há como negar que muitos países gostariam de seguir o exemplo da China e que o aprofundar das relações económicas desta com o mundo em desenvolvimento conduz à disseminação das suas ideias. O continente africano, devido à sua riqueza em petróleo e outros recursos naturais, essenciais à manutenção do crescimento económico chinês, tem sido alvo de uma aposta consistente por parte da China sendo, por isso, apontado como um palco privilegiado para avaliar o aumento da influência chinesa em detrimento da ocidental (Vaz-Pinto 2010, 28-29). Esta expansão da influência da China em África tem levado muitos comentadores ocidentais a referirem-se ao Consenso de

Beijing já não como uma ameaça à ortodoxia do pensamento económico codificada no Consenso de Washington mas, sobretudo, como um obstáculo ao progresso dos direitos humanos, da democracia, e do desenvolvimento sustentável no continente (Brautigam 2009, 3). Ao oferecer ajuda financeira e investimentos sem apresentar requisitos de ordem política, a China é um parceiro mais apetecível para regimes ditatoriais ou unipartidários (como o Sudão, o Zimbábwe ou Angola) do que as democracias liberais que normalmente condicionam a sua ajuda à adopção de reformas democráticas e ao respeito pelos direitos humanos (Vaz-Pinto 2010, 29). Assim, muitos pensadores argumentam que o Consenso de Beijing é atractivo para as elites dos países em desenvolvimento porque lhes permite manterem-se no poder sem a necessidade de encetar reformas de democratização, uma vez que a legitimidade do regime vai depender da sua competência em oferecer níveis elevados de crescimento económico (Barma e Ratner 2006, 1-2), (Halper 2010, 126).

Outra crítica frequente é a de que o único objectivo do investimento chinês em África é a aquisição dos recursos necessários à manutenção do seu crescimento económico, sem qualquer preocupação com a prosperidade a longo prazo do continente africano. Critica-se também o facto de a China se aproveitar da fraca regulação e da corrupção generalizada na maior parte dos países africanos para impor projectos que destroem o ambiente e qualquer possibilidade de um desenvolvimento sustentável (Robinson 2012, 4-5). Os defensores da intervenção chinesa no continente contrapõem que a ajuda chinesa não é nem de longe tão grande quanto se julga e que os doadores tradicionais continuam a contribuir mais para África; e que de facto a China tem desempenhado um papel meritório no continente africano, ao financiar a construção de infraestruturas e a adopção de vários projectos de interesse nacional, numa altura em que o Ocidente tem menos capacidade de o fazer (Brautigam 2009, 311-312).

Moçambique é visto como um caso paradigmático da tensão entre o Ocidente e a China no continente africano. Após a declaração de independência face a Portugal (1975) e o final da guerra civil que se seguiria (a paz foi assinada em 1992), Moçambique foi apontado como um exemplo por organizações como o FMI e o Banco Mundial, que patrocinaram a reforma económica do país. Devido à adopção destas reformas estruturais, Moçambique foi “invadido” pela ajuda e investimento internacionais, desenvolvendo-se uma longa tradição de cooperação com as instituições, organizações não-governamentais (ONGs) e doadores do Ocidente (Alden e Chichava 2012, 38).

No entanto, apesar de alguns progressos significativos, Moçambique continua a ser um dos países mais pobres do mundo e a depender em larga medida da ajuda externa para financiar as suas despesas orçamentais. Apesar de terem contribuído para a recuperação económica de Moçambique, as instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial são vistas, muitas vezes, como tendo uma ingerência excessiva na governação do país. Como tal, membros da elite moçambicana (como veremos no último capítulo) começam a perceber como pouco frutuosa a relação com o Ocidente e a ver com bons olhos o extraordinário aumento do investimento e da ajuda financeira chinesas na última década, que tornaram a China num dos principais intervenientes no país. O crédito concedido pelos bancos chineses caracteriza-se, como referido, por não exigir o cumprimento de condições de ordem política e económica, o que convém à elite moçambicana, algo desagradada com as imposições e juízos de valor dos países ocidentais (Alden e Chichava 2012, 38). Por outro lado, também já se levantam vozes em Moçambique críticas da presença chinesa, que alertam para as consequências de um endividamento excessivo face à China e que se inquietam com o carácter predatório dos investimentos chineses e com a falta de transparência na concessão dos mesmos (Alden e Chichava 2012, 175-176). Avaliar qual o verdadeiro impacto do investimento e

financiamento chineses em Moçambique e a forma como eles são percebidos pela sociedade moçambicana é, como atrás referido, o fulcro deste trabalho. Como tal, a segunda parte do capítulo III será inteiramente dedicada a este tema, recorrendo-se a entrevistas, papers, artigos de jornal e estudos de opinião para o efeito.

Justificação da escolha e delimitação do tema

A escolha de Moçambique como estudo de caso assenta em duas ordens de razões. Em primeiro lugar, Moçambique é um dos países africanos de língua oficial portuguesa e mantém, até aos dias de hoje, uma relação especial com a ex-potência colonizadora, tanto em termos económicos como diplomáticos ou culturais, pelo que a análise da realidade moçambicana se afigura como imprescindível para a manutenção e aprofundamento desses laços. Em segundo lugar, como referido, Moçambique constitui-se como um caso ilustrativo para o estudo da tensão entre dois modelos políticos e económicos que dominam a arena política internacional nos dias de hoje, e a realidade africana em particular: o modelo liberal democrático, de inspiração ocidental, e o modelo de capitalismo autoritário, do qual a China constitui o mais bem-sucedido exemplo.

Torna-se, igualmente, imperativo balizar o nosso estudo, ou seja, definir com precisão o período de tempo sob investigação. Esta tese pretende analisar a evolução do investimento chinês na economia moçambicana no período 2001-2014 e o seu impacto na percepção da sociedade moçambicana face à presença chinesa. A opção pelo ano 2001 radica no facto de ter sido o ano em que a China e Moçambique revitalizaram a sua relação bilateral, assinando vários acordos comerciais, de cooperação técnica e alívio de dívida. O ano 2014 é, em nosso entender, o mais indicado para fechar o período em análise, uma vez que é o último ano do qual já existem dados oficiais sobre as relações bilaterais entre China e Moçambique.

Organização do estudo e resumo dos capítulos

No primeiro e segundo capítulos far-se-á a revisão da literatura essencial para a contextualização do caso de Moçambique. Assim, no primeiro capítulo começaremos por apresentar o Consenso de Washington, o paradigma de desenvolvimento dominante, colocando em confronto as diversas concepções que existem sobre o mesmo. Iremos demonstrar que o Consenso de Washington não é um manifesto neoliberal e que é muitas vezes erradamente associado às políticas dos Programas de Ajustamento Estrutural do FMI e do Banco Mundial. Por vezes, é também confundido com todo o sistema liberal democrático ocidental.

No segundo capítulo será discutida em pormenor a supramencionada ascensão da China. Apresentaremos o Consenso de Beijing e discutiremos em detalhe as várias críticas feitas a esse modelo. Consideraremos, também, como o Ocidente se convenceu erroneamente de que tinha ganho o conflito de ideias após o fim da Guerra Fria e como a ascensão da China desafia essa convicção. Debateremos o papel da China em África. Serão apresentadas as razões do forte interesse da China em investir no continente africano, discutindo-se se as consequências positivas e negativas desse investimento para o progresso económico, político e social do continente africano.

No capítulo três, apresentaremos o caso de Moçambique, dividido em dois vectores: em primeiro lugar, o enquadramento económico, onde se oferece um panorama detalhado da economia moçambicana; em segundo lugar, terá lugar a análise das dimensões e especificidades da presença chinesa em Moçambique.

Por último, faremos uma reflexão final sobre os temas analisados e responderemos às perguntas de investigação sumariando as principais conclusões desta tese.

CAPÍTULO I – O CONSENSO DE WASHINGTON: ASCENSÃO E QUEDA DE UMA MARCA GLOBAL

1.1. A origem – uma visão reformista para a América Latina

Para se compreender o que é o Consenso de Beijing e por que motivo este conceito adquiriu, nos últimos anos, um apelo crescente junto das elites dos países em desenvolvimento (com especial destaque para África), torna-se imperativo compreender primeiro as razões por detrás do declínio do paradigma até agora dominante: o Consenso de Washington. É, também, imprescindível abordar este assunto com algum detalhe, pois poucos conceitos na história do pensamento económico têm sido, parece-nos, tão consistentemente mal-interpretados. De facto, o argumento aqui apresentado defende que a maior parte das críticas dirigidas a este documento carecem de sentido.

A história do Consenso de Washington começa em 1989, um ano marcante na história da humanidade. A queda do Muro de Berlim, símbolo maior da Guerra Fria, anunciava o fim do conflito que há cerca de 40 anos dividia a Europa e o Mundo entre os Blocos Ocidental e Soviético. No outono desse mesmo ano, John Williamson, escreveu

um artigo onde identificava quais as reformas de política económica que Washington julgava serem adequadas a resolver a crise de dívida na América Latina. O “Washington” do título referia-se tanto ao Washington político do Congresso e dos membros da Administração americana, como ao Washington tecnocrático das instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), da Reserva Federal Americana e de diversos think-tanks (Williamson 1990). Estas reformas consistiam numa série de dez “mandamentos” (Williamson 2004a, 3) de política económica em relação às quais ele “pensava que mais ou menos toda a gente em Washington concordava serem necessárias mais ou menos em toda a América Latina” (Williamson 2004b)¹tendo, por isso, apelidado a sua lista de Consenso de Washington.

A primeira destas reformas é disciplina orçamental. Todas as instituições de Washington concordam que défices orçamentais substanciais e recorrentes são um sinal inequívoco da má saúde de uma economia e a fonte de muitos problemas graves, pois geram inflação e fuga de capitais. O FMI, em particular, fez da disciplina orçamental uma das condições inflexíveis dos programas de ajustamento que negocia com os países em dificuldades. O primeiro problema com esta prescrição é determinar de forma clara o que é a disciplina orçamental, um tema pouco consensual entre economistas. Enquanto alguns defendem a visão mais restritiva de que disciplina orçamental implica um orçamento equilibrado (i.e. todo o valor das despesas públicas deve ser coberto pelas receitas dos impostos), outros afirmam que um pequeno défice pode ser sustentável desde que não faça crescer o rácio Dívida Pública/PIB. Uma visão mais conciliatória, de inspiração “Keynesiana”, sustenta que um orçamento equilibrado deverá ser um objectivo de médio/longo prazo, mas que défices ou excedentes de curto prazo podem ser úteis se

¹“I made a list of ten policies I thought more or less everyone in Washington would agree were needed more or less everywhere in Latin America, and labeled this the Washington Consensus.” (Williamson 2004b)

servirem para a estabilização macroeconómica. Como tal, alertam para que a consecução do objectivo de consolidação orçamental seja prudente o suficiente para evitar que a economia caia em recessão (Williamson 1990, 2-3). Williamson é sensível a este argumento e não demonstra preferência por orçamento equilibrados; defende apenas que os défices devem ser pequenos o suficiente para que possam ser financiados sem recurso à emissão de moeda, o chamado imposto inflacionário (Williamson 2004a, 3).

A segunda reforma advogada por Washington é a reorganização das prioridades da despesa pública, eliminando ou reduzindo subsídios ineficientes e injustificados e redireccionando o investimento público para áreas negligenciadas com elevados retornos económicos e o potencial para melhorar a distribuição de rendimento, tais como a saúde, a educação e as infraestruturas (Williamson 2004a, 4). Williamson não defende a eliminação de todos os subsídios; pelo contrário, acredita que alguns subsídios, desde que criteriosamente seleccionados, podem servir para melhorar a alocação de recursos e a redistribuição de rendimentos (Williamson 1990, 5).

O terceiro mandamento consiste em reforma fiscal. Aumentar a receita com impostos é a alternativa mais comum a cortes na despesa pública, se se quer cumprir as metas de consolidação orçamental. A forma mais consensual de gerar receitas fiscais elevadas é a de que a base de incidência fiscal deve ser larga e as taxas devem ser moderadas (Williamson 1990, 5).

Washington defende a liberalização das taxas de juro. Estas devem ser determinadas pelo mercado (para evitar a má alocação de recursos que resulta das que são determinadas pelos governos de forma arbitrária); devem ser positivas (para evitar a fuga de capitais e aumentar as poupanças); e moderadas (para promover o investimento produtivo e evitar que o endividamento público se torne excessivo) (Williamson 1990, 5).

A quinta prescrição diz respeito à taxa de câmbio. Países em desenvolvimento devem adotar uma taxa de câmbio “competitiva” o suficiente para impulsionar a economia através do crescimento rápido das exportações (sobretudo exportações não tradicionais), reduzindo os seus défices comerciais através de mais exportações e não de substituição de importações, o primeiro elemento-chave de uma economia orientada para o exterior (Williamson 1990, 6).

A liberalização das importações é tão importante como uma taxa de câmbio competitiva para uma economia que se quer vocacionada para o exterior. Níveis excessivamente elevados de protecção criam distorções: por um lado, protegem as indústrias domésticas da concorrência externa, privando-as do incentivo para inovarem e se modernizarem; por outro, impedem que produtos intermédios essenciais às exportações sejam importados a preços competitivos. Como tal, os governos dos países da América Latina deveriam começar por eliminar as quotas à importação e substituí-las temporariamente por tarifas elevadas, a fim de canalizar as rendas para o erário público em vez de para a bolsa de importadores privilegiados. Em seguida, deveriam ir eliminando progressivamente as tarifas, dando às empresas domésticas tempo suficiente para se adaptarem à nova concorrência internacional. Contudo, segundo Williamson, existe uma forte convergência em relação a duas excepções ao comércio livre: indústrias recém-criadas podem ser merecedoras de uma protecção substancial mas temporária; e uma tarifa geral moderada, na casa dos 10% a 20%, pode ser aceitável quando os termos de troca são muito desfavoráveis. Existe outro factor, todavia, em relação ao qual o consenso não é tão forte: a velocidade de liberalização. Conforme referido, uma economia altamente protegida não pode eliminar todas as tarifas de um dia para o outro; mas enquanto alguns defendem que o deve fazer o mais depressa possível de acordo com um calendário predeterminado, Williamson partilha a opinião daqueles que acham que a

velocidade de liberalização deve variar endogenamente, adaptando-se às especificidades de cada país (Williamson 1990, 7), (Williamson 2004a, 7).

O investimento directo estrangeiro pode trazer capital, competências e *know-how* essenciais ao desenvolvimento do país, pelo que deve ser encorajado, abolindo-se as barreiras à sua entrada, barreiras que resultam de motivações nacionalistas (Williamson 1990, 7). Williamson faz notar que defende apenas a liberalização dos fluxos de IDE e não de todos os fluxos de capital, ponto de vista que, segundo ele, está longe de comandar um consenso em Washington (Williamson 2004a, 9).

Muitos países da América Latina caracterizam-se pelo peso excessivo do estado na economia pelo que Washington aconselha a privatização da maioria das empresas estatais. As privatizações são um instrumento essencial do processo de consolidação orçamental, quer no curto prazo, pelas receitas provenientes da venda das empresas públicas, quer no médio/longo prazo, uma vez que já não é o estado a suportar financeiramente essas empresas. Contudo, o principal motivo pelo qual Washington defende a as privatizações prende-se com a eficiência económica: acredita-se que as empresas privadas são melhor geridas do que as empresas públicas porque os gestores destas últimas, ou têm uma participação nos lucros (tendo por isso um incentivo maior para que as empresas tenham um bom desempenho), ou são directamente responsáveis perante os sócios/ acionistas da empresa (ao contrário dos gestores das empresas públicas, que não respondem directamente perante os contribuintes). Considera-se, também, que a ameaça de falência faz com que os gestores das empresas privadas sejam mais cautelosos na sua gestão, ao contrário dos gestores das empresas públicas que contam com subsídios virtualmente ilimitados do estado. Williamson acrescenta que, na sua opinião, as privatizações podem ser extremamente úteis quando resultam em concorrência acrescida, mas que é duvidoso o argumento de que as empresas privadas são sempre mais bem

geridas do que as empresas públicas. Acrescenta, ainda, que existem sectores cujas características recomendam que sejam detidos pelo estado e não por privados, embora reconheça que esta visão não é de todo consensual em Washington (Williamson 1990, 8).

Outra forma de promover a concorrência é através da desregulação, ou seja, da abolição das regras discricionárias que impedem a entrada de novas empresas ou que restringem a competição. As economias da América Latina são das mais reguladas e burocráticas do mundo, o que não só cria um potencial tremendo para a corrupção, como discrimina as pequenas e médias empresas, que não têm tanta facilidade em lidar com o aparelho burocrático do estado (Williamson 1990, 8).

Assegurar o direito à propriedade privada é uma condição *sine qua non* de qualquer economia de mercado, pois sem este direito não há investimento nem iniciativa privada. Em muitos países da América Latina, o historial de nacionalizações e expropriações, as leis deficitárias e os sistemas judiciais ineficientes fazem com que estes direitos sejam considerados inseguros, o que reduz o incentivo para poupar e investir (Williamson 1990, 9).

Existe um motivo pelo qual as dez proposições do Consenso de Washington foram aqui apresentadas com um razoável grau de detalhe em vez de meramente enunciadas. Para alguém familiarizado com as principais correntes do pensamento económico, a primeira impressão que se tem ao ler o documento é de que este é bastante moderado e de que a esmagadora maioria das proposições que faz correspondem àquilo que se poderia considerar a ortodoxia do pensamento económico. Contudo, apesar de várias tentativas por parte de Williamson, em anos subsequentes, para esclarecer o verdadeiro significado do termo, o Consenso de Washington passou a ser percebido como uma agenda ideológica radical que visava impor a doutrina neoliberal aos países em desenvolvimento (Rodrik 2006, 2).

Williamson distingue pelo menos duas versões do Consenso de Washington que diferem do conceito original. A primeira versão é aquela que identifica o Consenso com o conjunto de políticas defendidas para os países em desenvolvimento pelas principais instituições económicas sediadas em Washington – o Tesouro norte-americano, a Reserva Federal, o FMI e o Banco Mundial – e aplicadas por estas duas últimas nos países seus clientes ao longo das últimas décadas (Williamson 2004a, 1-2), (Williamson 2004b, 7). Para os proponentes desta versão, o Consenso de Washington é um sumário dos vários elementos e mecanismos dos Programas de Ajustamento Estrutural, ou seja, das reformas que as instituições de Bretton Woods exigem como contrapartida dos empréstimos que fazem (Halper 2010, 57). Esta interpretação poderá parecer, à primeira vista, igual à original; o próprio Williamson afirma que em 1989 as duas eram, de facto, coincidentes. Faz, todavia, uma ressalva extremamente importante: em anos subsequentes emergiram diferenças substanciais entre aquilo que está exposto no Consenso de Washington e as políticas que foram promovidas pelo FMI e pelo Banco Mundial em diversos países (Williamson 2004b, 7). Contudo, a fim de se perceber melhor o quanto as instituições de Bretton Woods se afastaram das directrizes do Consenso de Washington convém abordar primeiro a segunda versão do termo, que difere substancialmente da original.

Esta segunda interpretação é aquela que utiliza o termo Consenso de Washington como sinónimo de neoliberalismo, *laissez-faire* ou, “fundamentalismo de mercado”². De facto, para a maioria dos seus críticos, o Consenso de Washington é um manifesto político, uma agenda ideológica radical, assente num “compromisso extremo e dogmático para com a crença de que os mercados resolvem tudo” (Williamson 1999, 1). Para estes críticos, as instituições de Bretton Woods, com especial destaque para o FMI, são agentes

² Não é possível afirmar com certeza quem cunhou a expressão “fundamentalismo de mercado”. O termo foi popularizado por George Soros no seu livro *The crisis of Global Capitalism* (1998). É utilizado de forma pejorativa por vários economistas e pensadores para criticar aqueles que defendem a capacidade dos mercados de se autorregularem e se manifestam contra a regulação e intervenção estatal.

do neoliberalismo e os seus Programas de Ajustamento Estrutural são os veículos dos quais se servem para impor esta ideologia aos países em desenvolvimento (Rodrik 2006, 1-2), (Williamson 2004a, 2).

1.2. O neoliberalismo – como o Consenso passou a ser associado a uma agenda ideológica radical

Para avaliar se o Consenso de Washington é um documento que assume, como apontam os seus críticos, uma ideologia neoliberal torna-se imperativo definir com precisão o que se entende por neoliberalismo. A tarefa afigura-se complicada uma vez que o termo não representa um sistema de ideias uno e coerente; antes pelo contrário, tornou-se um *chavão*, uma *catch-phrase* utilizada de forma algo arbitrária para definir o pensamento de vários economistas e filósofos políticos. De facto, a maioria dos académicos ditos “neoliberais” recusam liminarmente o uso do termo, apontando-o como uma criação artificial; este é essencialmente utilizado de forma pejorativa pelos seus opositores³.

O neoliberalismo é uma teoria político-económica que assenta na proposição fundamental de que o mercado livre, isto é, *libertado* da interferência governamental, é a forma mais eficiente e moral de organização económica e social. O único propósito legítimo do estado é o de criar e preservar uma estrutura jurídico-institucional dentro da qual os agentes económicos sejam livres de prosseguir com os seus interesses individuais. Isto significa assegurar todas aquelas estruturas – sistema jurídico, polícias, defesa nacional – que garantem a manutenção do direito à propriedade privada e o cumprimento dos contratos, condições essenciais ao funcionamento adequado dos mercados. Adicionalmente, se em determinados sectores o mercado não existir, o estado pode

³ Ver nota de rodapé da página 28 onde são apresentados exemplos de economistas neoliberais e dos seus opositores.

intervir para o criar. Mas para além destas funções básicas o estado não deve, de forma alguma, actuar. A intervenção estatal na economia está destinada ao fracasso por dois motivos: não só é impossível o estado possuir a informação necessária para alocar recursos da forma mais eficiente, como grupos de interesses poderosos vão inevitavelmente corromper e condicionar esta intervenção para seu próprio benefício. A intervenção do estado é contraproducente uma vez que distorce o mecanismo de preços impedindo a autorregulação do mercado (Harvey 2005, 2), (Thorsen 2007, 14-15).

Mas o argumento neoliberal contra a intervenção estatal vai mais longe. Não só esta última é *economicamente* ineficiente como *moralmente* repreensível. Para os fundadores desta ideologia, o valor central da civilização é a liberdade individual. Daqui se conclui que o estado não tem legitimidade para usar o seu monopólio da força para interferir nas transacções entre indivíduos; só tem a responsabilidade de garantir que essas transacções são, de facto, livres. Uma vez criados os mercados, o Estado deve limitar-se a assumir o papel de vigilante (*night-watchman state*), velando pelo seu bom funcionamento. Estes valores são extrapoláveis para fora da esfera nacional. Um sistema de livres mercados deve ser implementado; o comércio internacional só pode ser regulado de maneira a garantir o mesmo tipo de liberdade comercial e os mesmos direitos à propriedade que já existem a nível nacional (Thorsen 2007, 14). Assim, para os neoliberais, o estado ideal é o estado mínimo e mais poder deve ser dado às forças de mercado. Como tal, privatização, desregulação e liberalização do comércio são as políticas a seguir.

Aquilo a que se convencionou chamar neoliberalismo emergiu, de certa forma, como reacção às teorias intervencionistas de John Maynard Keynes, que atingiram um estatuto de quase unanimidade nos anos 30 como resultado da Grande Depressão. A crise foi entendida como um falhanço do pensamento económico clássico: académicos e

governantes viravam-se agora para Keynes, que afirmava que os mercados não se autorregulavam necessariamente durante recessões e que a mão do governo poderia ser necessária para estimular a procura agregada e garantir o pleno emprego (Halper 2010, 52-53). Após a Segunda Guerra Mundial, a grande maioria dos governantes seguiu o conselho de Keynes, manuseando cuidadosamente os instrumentos da política orçamental e monetária de forma a estabilizar o ciclo económico. Mas, sobretudo, a segunda metade do século XX assistiu à emergência do Estado-Providência, com o governo a desempenhar mais do que nunca um papel essencial na promoção do bem-estar dos seus cidadãos, adoptando políticas de redistribuição dos rendimentos e provisionando bens como a educação e a saúde, a fim de garantir igualdade de oportunidades para todos.

Os críticos deste estado de coisas cedo se mobilizaram para um “contra-ataque”. Em 1947, Friedrich von Hayek, patrocinou uma conferência em Mont Pelerin, na Suíça, cujo objectivo era discutir o estado do liberalismo clássico e combater a ascendência dos pensamentos marxista e keynesiano que agora dominavam o mundo. Essa conferência viria depois a dar origem a uma organização internacional – a Sociedade de Mont Pelerin – dedicada à doutrina do liberalismo e da qual fizeram parte nomes tão sonantes como Karl Popper (por um breve período), Ludwig von Mises ou Milton Friedman.

A declaração fundadora desta sociedade⁴ elege a dignidade humana e a liberdade como valores fundamentais e defende a ideia de que estes valores estavam sob ameaça não apenas pelos fascismos que tinham sido derrotados na Segunda Grande Guerra e pelo comunismo que se tinha apoderado de metade da Europa mas também, por todas as

⁴ “The central values of civilization are in danger. Over large stretches of the earth’s surface the essential conditions of human dignity and freedom have already disappeared. In others they are under constant menace from the development of current tendencies of policy. The position of the individual and the voluntary group are progressively undermined by extensions of arbitrary power.” (...) [these developments] “have been fostered by a decline of belief in private property and the competitive market; for without the diffused power and initiative associated with these institutions it is difficult to imagine a society in which freedom may be effectively preserved.” Excerto da declaração fundadora da Sociedade de Mont Pellerin (1947).

formas de intervenção estatal. Hayek defendia que todas as formas de colectivismo, incluindo o socialismo e a social-democracia, inevitavelmente conduzem ao totalitarismo (Hayek 2007, 76-81). Os neoliberais justificam desta forma os seus pedidos de cortes na dimensão do estado e de transferência de responsabilidades na provisão de serviços do sector público para o privado. O neoliberalismo pode definir-se, assim, como um “renascimento” (Thorsen 2007, 2), um apelo para o regresso às origens do liberalismo económico *laissez-faire* que caracterizou o século XIX.

A doutrina neoliberal só saltaria para a ribalta nos anos 70, quando o embate duplo do fim do sistema de Bretton Woods em 1971 e do choque petrolífero de 1973 puseram fim a quase três décadas de consenso keynesiano. Este choque deu origem a uma recessão mundial profunda mas, simultaneamente, a uma inflação muito elevada e persistente, fenómeno que ficaria conhecido por estagflação e que desacreditaria o keynesianismo, uma vez que esta teoria tratava a recessão e a inflação como fenómenos mutuamente exclusivos (Halper 2010, 51-52). Académicos e governantes voltavam-se agora para Milton Friedman cujas teorias tinham previsto o aparecimento deste fenómeno. O monetarismo de Friedman advogava o fim da utilização da política orçamental como instrumento regulador do ciclo económico. Apesar de também se opor à Reserva Federal, Friedman defendeu que, uma vez que existia, o seu papel deveria ser apenas o de promover uma expansão pequena e sustentada da massa monetária de forma a controlar a inflação. A solução para a crise, argumentavam os monetaristas, era minimizar o peso do estado na economia, libertando as forças de mercado. Na prática, isto traduzia-se num conjunto de políticas de privatização, liberalização e desregulação da economia. O papel do estado ficava, assim, reduzido a uma gestão cuidadosa da política monetária.

As políticas neoliberais foram ganhando um apoio cada vez mais alargado ao longo da década de 70. Em 1974 Hayek recebeu o Prémio Nobel da Economia, seguido

de Friedman dois anos mais tarde. Em 1979 Paul Volcker foi nomeado presidente da Reserva Federal Americana e imediatamente procedeu a mudanças na política monetária norte-americana, abandonando definitivamente o objectivo keynesiano do pleno emprego, a favor da redução da inflação. Nesse mesmo ano, Margaret Thatcher foi eleita primeira-ministra do Reino Unido e iniciou um profundo programa de privatizações de indústrias nacionais chave, flexibilização do mercado laboral, redução do poder dos sindicatos, e disciplina orçamental, priorizando o combate à inflação sobre o combate ao desemprego. Finalmente, em 1980, Ronald Reagan foi eleito presidente dos Estados Unidos e adoptou as mesmas reformas que já estavam a ser seguidas do outro lado do Atlântico, cortando impostos e desregulamentando o mercado financeiro (Harvey 2005, 23). Estas políticas (que ficariam conhecidas por *Thatcherism* no Reino Unido e *Reagonomics* nos Estados Unidos) constituem a base daquilo que hoje em dia se associa ao neoliberalismo. Convém, no entanto, lembrar uma vez mais que nenhum economista ou pensador dito “neoliberal” se autodenomina assim, preferindo assumir-se como liberais no sentido clássico ou “libertários”⁵. O termo é altamente contencioso uma vez que é utilizado de forma pejorativa pelos seus opositores (políticos sociais-democratas, economistas keynesianos e pensadores marxistas, entre outros)⁶, como uma condenação daquilo que entendem ser o radicalismo do outro lado. Não é objectivo deste estudo abordar esta polémica com detalhe, apenas tentar apresentar uma versão razoavelmente coerente daquilo que se entende por neoliberalismo.

⁵ Se no plano político o neoliberalismo é identificado com as políticas económicas de Reagan e Thatcher (e Pinochet, no Chile), no plano académico é com as teorias de Milton Friedman da Escola de Economia de Chicago e F. A. Hayek da Escola Austríaca. Poder-se-iam apontar como exemplo de “neoliberais” em actividade os economistas Robert Lucas Jr., Robert Barro e James Heckman (da escola de Chicago); os economistas Petter Boettke, George Reisman e Jesus Huerta de Soto (da Escola Austríaca). O congressista americano Rand Paul também se assume como “austríaco” ou “libertário”. Para além da sociedade *Mont Pelerin*, o *Mises Institute* e o *Cato Institute* são duas das mais famosas organizações dedicadas à causa da libertação do mercado.

⁶ Poder-se-ia apontar como exemplo de críticos notáveis do neoliberalismo os economistas Paul Krugman, Joe Stiglitz, Dani Rodrik e Amartya Sen, o magnata George Soros, o linguista Noam Chomsky, o geógrafo David Harvey, a cientista política Susan George, e a activista social e realizadora Naomi Klein.

1.3. Os problemas dos Programas de Ajustamento Estrutural

À medida que o neoliberalismo se tornou popular em Washington passou também a exercer uma maior influência sobre as instituições financeiras internacionais lá sediadas – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Estas instituições tinham sido criadas durante a conferência de Bretton Woods em 1944 e, como tal, eram uma parte integrante do paradigma keynesiano. O Banco Mundial – inicialmente chamado Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – tinha como missão financiar a reconstrução europeia após a guerra, tendo o seu mandato sido alargado mais tarde para financiar o desenvolvimento económico e a erradicação da pobreza a nível mundial. Ao FMI competia o papel de vigilante da economia global, devendo assegurar a estabilidade económica a nível mundial a fim de que um cenário como o da Grande Depressão nunca mais se voltasse a repetir. Para tal, o FMI deveria financiar os países que enfrentassem recessões económicas, concedendo-lhes a liquidez necessária para estimularem as suas economias e mantendo, assim, a procura global estável (Stiglitz 2002, 47-48).

A partir dos anos 80, a orientação keynesiana do FMI e do Banco Mundial deu lugar à ideologia do mercado livre, que naquela altura começava a dominar o globo. Nas palavras de Joseph Stiglitz, o FMI e o Banco Mundial tornaram-se “instituições missionárias”, pregando com “fervor ideológico” a supremacia dos mercados e aproveitando-se da sua posição para impor estas ideias aos países em desenvolvimento que precisavam dos seus empréstimos (Stiglitz 2002, 49-50). A recessão global dos anos 70 deixara muitos destes países numa séria necessidade de assistência financeira. Os países da África Subsariana, em particular, precisavam urgentemente de capital para reconstruir as suas economias devastadas por anos de guerras de independência e

conflitos civis. A América Latina, como referido, sofreu uma gravíssima crise de dívida nos anos 80, que não lhe deixou outra alternativa senão recorrer ao FMI. Finalmente, a derrocada do bloco comunista europeu no final dos anos 80 aumentou em muito o campo de acção do FMI e do Banco Mundial, deixando-lhes a tarefa de gerir a transição destes países para a economia de mercado. Todos estes acontecimentos aumentaram de forma exponencial a influência das instituições de Bretton Woods e os países em desenvolvimento entravam em crise tão frequentemente, que estas tornaram-se presença assídua na vida de muitos deles (Stiglitz 2002, 51).

Ao contrário do que se pensa, os empréstimos do FMI e do Banco Mundial sempre envolveram condicionalidade, ou seja, sempre exigiram o cumprimento de determinados critérios em troca do crédito concedido. A lógica por detrás da condicionalidade é a seguinte: não só permite aos países em dificuldades ajustarem as suas políticas económicas de maneira a ultrapassarem os problemas que os levaram a pedir ajuda, como também garante que serão capazes de devolver o dinheiro emprestado pelas instituições de Bretton Woods, libertando, assim, esses recursos para outros países necessitados. Até aos anos 80 esta condicionalidade focava-se, sobretudo, em questões macroeconómicas. Contudo, a partir desse período, o envolvimento cada vez mais profundo e frequente das instituições de Bretton Woods nas economias dos países em desenvolvimento levou à implementação dos Programas de Ajustamento Estrutural, mais conhecidos pelo acrónimo SAP (*Structural Adjustment Programs*, no original). Os SAP consistiam num conjunto de reformas de política económica que os países deviam adoptar de forma a receberem os empréstimos do Banco Mundial e do FMI. Estas reformas visavam tornar as economias dos países em desenvolvimento mais orientadas para o mercado e seguiam em larga medida a doutrina neoliberal: privatização de empresas públicas, liberalização do mercado de capitais, flexibilização do mercado de trabalho, eliminação de tarifas e

quotas à importação, consolidação orçamental e remoção de controlos de preços e subsídios estatais (Caffenzis 2001), (Ellis-Jones 2003, 6), (Halper 2010, 57).

Ao longo das décadas de 80 e 90, os SAPs foram aplicados em dezenas de países em desenvolvimento e, na esmagadora maioria dos casos, não só falharam na sua promessa de crescimento económico como, de facto, contribuíram para a estagnação económica e empobrecimento acelerado dos países intervencionados. A insistência na consolidação orçamental levou o FMI a impor programas de austeridade, cujos sacrificados eram os programas sociais. Os SAP frequentemente resultavam em cortes profundos nos programas da educação, no sistema nacional de saúde e outros serviços de apoio social. Frequentemente, nos países em desenvolvimento, estes programas já estão largamente subfinanciados e precisam urgentemente de investimento. Como tal, estes cortes tiveram um impacto profundo nos mais carenciados que são quem mais depende destes serviços (Stiglitz 2002).

Adicionalmente, países que recorrem ao FMI e ao Banco Mundial já se encontram, muitas vezes, em recessão profunda, pelo que medidas draconianas de redução do défice tiveram consequências devastadoras no curto prazo para a economia (Halper 2010, 58). A liberalização precipitada do comércio, eliminando de uma assentada tarifas e quotas à importação, colocou sob pressão as indústrias nacionais que não estavam preparadas para competir em pé de igualdade com as multinacionais dos países desenvolvidos, levando à destruição de inúmeros postos de trabalho. Esta medida é tanto mais grave porque nega aos países em desenvolvimento aquilo que a maioria dos países industrializados (como os Estados Unidos e o Japão, para citar os exemplos mais óbvios) fizeram durante anos para desenvolver as suas economias: proteger as suas indústrias através de medidas proteccionistas até estas se tornarem suficientemente fortes para competirem no mercado internacional (Stiglitz 2002, 53-54).

A liberalização abrupta do mercado de capitais – i.e. o desmantelamento das restrições destinadas a controlar os fluxos de capitais que entram e saem de um país – permitiu aos estados e empresas de muitos países em desenvolvimento financiarem-se a taxas de juro mais baixas. O problema é que a grande maioria destes capitais são especulativos, ou seja, são extremamente voláteis. Desta forma, muitos países em desenvolvimento sofreram períodos curtos de rápido crescimento económico seguidos de fases longas de estagnação, tornando-se incapazes de gerar empregos e prosperidade a longo prazo (Stiglitz 2002, 106-107).

Finalmente, há a considerar com mais detalhe a privatização, assunto politicamente sensível e responsável pela grande maioria das críticas às instituições de Bretton-Woods. A maioria dos SAP caracterizavam-se por uma insistência na necessidade de privatizar depressa, com o argumento de que se poderia obter uma receita maior para o estado e a regulamentação poderia ser deixada para mais tarde. O inconveniente é que, nas palavras de Stiglitz, “depois de se criar um interesse privado, este tem um incentivo e o dinheiro para manter a sua posição monopolista, arrasando a regulamentação e a concorrência e distorcendo o processo político no caminho” (Stiglitz 2002, 46). Mas o maior perigo dos processos rápidos de privatização é o seu potencial para a corrupção. Como se viu anteriormente, um dos argumentos neoliberais contra a presença significativa do estado na economia é que grupos de interesses vão inevitavelmente condicionar a intervenção estatal, levando os governos a adjudicar contratos aos seus correligionários. Contudo, a privatização não só solucionou, como em muitos casos até agravou este estado de coisas. Se um governo é corrupto e gere mal as empresas públicas, então o processo de privatização também irá ser corrupto, permitindo vender essas mesmas empresas ao desbarato a burocratas e amigos políticos, como ficou bem visível no processo de privatização que teve lugar na Rússia após o colapso da União

Soviética e que permitiu a um pequeno grupo de empresários e apaniguados passar a controlar os principais activos do país (Stiglitz 2002, 94-98).

Uma das críticas mais frequentemente feitas aos SAP é a de que são impostos de forma coerciva pelas instituições de Bretton Woods, no sentido em que os países intervencionados se vêem forçados a aplicar medidas com as quais não concordam (Griffiths 2014). À primeira vista esta crítica pode parecer populista, no sentido em que são os países em dificuldades que pedem a ajuda do FMI e do Banco Mundial sabendo, de antemão, que vão ter de aplicar programas de reformas em troca. Os defensores dos SAP alegam, ainda, que estes programas resultam de um processo de negociação. Mas a verdade é que esta “negociação” tem um carácter extremamente unilateral. Muitos destes países encontram-se de tal forma endividados e dependentes do FMI e do Banco Mundial que não têm alternativa senão aplicar políticas “amigas do mercado”, ainda que relutantemente. O FMI exige o cumprimento destes programas para efectuar novos empréstimos ou para baixar as taxas de juro dos empréstimos já existentes (Ellis-Jones 2003, 7) (Griffiths 2014). Mais, é o FMI que acaba por determinar se um país pode receber financiamento dos doadores bilaterais e a maioria destes últimos só vai emprestar a um país em desenvolvimento se tiver a garantia do FMI de que recebe o seu dinheiro de volta. Isto explica porquê muitas vezes, quando um país em situação de emergência financeira recorre à ajuda do FMI, é forçado a adoptar medidas draconianas de redução da despesa, mesmo que à custa dos programas sociais. A prioridade é haver liquidez suficiente para reembolsar os credores internacionais num curto espaço de tempo e não adoptar uma estratégia a médio/longo prazo para resolver os problemas do país (Ellis-Jones 2003, 8).

Outro problema é que o FMI e o Banco Mundial não são responsabilizados directamente pelas consequências dos programas que impõem. A responsabilidade política cai sobre os governos dos países em desenvolvimento, que veem deste modo a

sua legitimidade posta em causa perante os seus cidadãos. Os SAP contribuem, assim, em muitos casos, para minar o sistema democrático, já de si frágil, nestes países (Ellis-Jones 2003, 9). Na realidade, os países em desenvolvimento têm um peso muito reduzido nestas instituições, que são conduzidas por representantes dos países industrializados. Não só o Presidente do FMI é sempre um europeu (e o do Banco Mundial um americano), como os Estados Unidos detêm ainda uma percentagem muito significativa de votos no FMI (16,54%), enquanto o peso da Europa é assegurado pela manutenção de oito dos vinte e quatro lugares do conselho executivo⁷ (FMI 2016).

Não obstante as políticas dos SAP corresponderem ao que se poderia considerar o pensamento económico dominante, os seus resultados decepcionantes levaram a que um coro de críticas cada vez maior se levantasse contra o FMI e o Banco Mundial, não só nos países em desenvolvimento como também, cada vez mais, nos países industrializados. Em 1987, um relatório da UNICEF intitulado “*Adjustment with a Human Face*” criticava de forma veemente, pela primeira vez, o impacto extremamente negativo dos SAP na saúde e na educação dos países em desenvolvimento e exigia uma mudança de políticas (Cornia, Jolly e Stewart 1987). À medida que as críticas contra os SAP iam subindo de tom, estes adquiriam uma conotação de tal forma negativa, que as instituições de Bretton Woods os substituíram pelos *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) em 1999, esperando com isso demonstrar que o enfoque estaria agora na redução da pobreza.

Estas medidas não diminuíram, no entanto, o volume de críticas, com muitos a apontarem esta mudança como mera retórica, uma vez que na prática as prescrições de políticas continuaram a ser as mesmas dos SAP e todos os PRSP, se bem que desenhados

⁷ A actual presidente do FMI é a economista Christine Lagarde, ex-ministra das finanças de França. Já o presidente do Banco Mundial é Jim Yong Kim, um físico e antropólogo americano de origem sul-coreana.

pelos governos nacionais, resultam de “aconselhamento” por parte do FMI, que também se reserva a prerrogativa de aprovação ou não do documento final (Ellis-Jones 2003).

A controvérsia levou a que em 2005 o Banco Mundial publicasse um documento intitulado *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* onde sumariava as lições retiradas dos programas de reformas levados a cabo na década de 90 e, pela primeira vez, assumia os erros cometidos. Vejamos algumas das conclusões deste estudo. Em primeiro lugar, os países do leste e centro da Europa que fizeram a transição de economias comunistas para o capitalismo sofreram uma recessão profunda e extremamente persistente, o que era totalmente inesperado. Apesar de alguns casos de sucesso, tais como a República Checa, a Hungria e a Polónia, o Banco Mundial prevê que muitos destes países ainda levem anos ou até mesmo décadas a recuperar os níveis de rendimento *per capita* que possuíam em 1990 (World Bank 2005, 8). Em segundo lugar, o crescimento económico na África subsariana continua a não corresponder às expectativas, apesar de décadas de ajuda ao desenvolvimento, alívio da dívida, reformas económicas, e melhorias na governação. Mais uma vez, os casos de sucesso existem – Uganda, Tanzânia e Moçambique são países frequentemente citados – mas permanecem economicamente frágeis e extremamente pobres (World Bank 2005, 8). Por exemplo, Moçambique, apesar de ter uma das taxas de crescimento económico mais elevadas da África Subsariana (cerca de 8%) continua a ser um dos países menos desenvolvidos do mundo. Em terceiro lugar, crises financeiras cada vez mais difíceis de prever tiveram lugar na América Latina, Leste Asiático, Rússia e Turquia. Finalmente, na América Latina apenas três países cresceram mais durante os anos 90 do que durante o período 1950-80. Um desses países foi a Argentina, que entrou em bancarrota em 2002 (World Bank 2005, 8-9).

Contudo, as últimas duas décadas não foram décadas perdidas para o crescimento económico e para o desenvolvimento. Países como a China e a Índia registaram elevadas taxas de crescimento económico e contribuíram para a diminuição da pobreza absoluta a nível mundial. O facto digno de nota é que estes países, apesar de terem liberalizado grandes sectores das suas economias e de terem aumentado em muito a sua dependência das forças de mercado, mantiveram políticas que violavam vários dos preceitos da ortodoxia dominante. A Índia registou défices orçamentais bastante mais elevados do que vários países da América Latina e, no entanto, apresentou taxas de inflação mais baixas. A China manteve uma forte presença do Estado na economia, através da manutenção de várias empresas públicas. Ambos os países, apesar de terem desenvolvido economias viradas para a exportação, mantiveram níveis elevados de protecção às suas indústrias. Estes dois países (e poderiam citar-se outros exemplos como a Coreia do Sul, Singapura, Vietname e o território de Taiwan) obtiveram resultados bem mais convincentes do que a maioria dos países que aplicaram os SAP ou seguiram de forma rígida as políticas liberais de inspiração ocidental (Rodrik 2006, 3-4), (World Bank 2005, 9).

Isto não significa que todas as prescrições dos SAP estavam erradas ou simplesmente falharam. Em alguns casos, as políticas preconizadas pelo FMI e pelo Banco Mundial eram adequadas e obtiveram sucesso. Por exemplo, a hiperinflação, um dos maiores e mais persistentes problemas do século XX, foi virtualmente erradicada por políticas orçamentais e monetárias em linha com a doutrina neoliberal (Halper 2010, 61). O grande erro das instituições de Bretton Woods ao desenhar os seus Programas foi acreditar que políticas que poderiam ser adequadas para um determinado país, num determinado momento, eram adequadas para todos os países, em todos os períodos⁸. (World Bank 2005, 11-12).

⁸ “The ‘one-size fits all’ policy reform approach to economic growth and the belief in ‘best practices’ (...) proved to be both theoretically incomplete and contradicted by the evidence. (...) ‘macroeconomic stability;

Neste relatório fica claro o reconhecimento por parte do Banco Mundial de que objectivos económicos genéricos não se traduzem necessariamente num conjunto único de políticas económicas. Por exemplo, para alcançar o objectivo da estabilidade macroeconómica, minimizar o défice orçamental pode nem sempre ser a melhor opção. Se isso implicar cortes profundos no investimento público, nomeadamente em áreas essenciais como a ciência ou a educação, tal irá afectar negativamente o crescimento a longo prazo da economia e reduzir as futuras receitas fiscais conduzindo, portanto, a défices orçamentais mais elevados no futuro (World Bank 2005, 11-12). No mesmo sentido, problemas comuns em países com contextos diferentes requerem soluções diferentes. Aumentar o investimento privado pode requerer o aumento da protecção dos direitos de propriedade num país, mas a reforma do sector financeiro noutro (Rodrik 2006, 6).

Outro aspecto do relatório que, em nossa opinião, vale a pena salientar diz respeito ao ritmo das reformas. De facto, para os críticos, um dos maiores problemas dos SAPs não era o facto de as políticas a serem executadas estarem erradas, mas sim o facto de estarem a ser implementadas como uma terapia de choque, ao invés de um processo gradual (Stiglitz 2002, 209). Mais uma vez, segundo o relatório do Banco Mundial, a partir da década de 80 a esmagadora maioria dos economistas e políticos acreditava que as reformas tinham de ser rápidas (World Bank 2005, 7). Esta perspectiva pode ser justificável em países cujas economias estão à beira do colapso e onde se impõem medidas de emergência, ou em países caracterizados por elevados níveis de instabilidade política, onde um líder sente que tem de agir com rapidez antes de perder a sua posição.

domestic liberalization, and openness' have been interpreted narrowly to mean 'minimize fiscal deficits, minimize inflation, minimize tariffs, maximize privatization, maximize liberalization of finance' with the assumption that the more of these changes the better, at all times and in all places— overlooking the fact that these expedients are just *some* of the ways in which these principles can be implemented." (World Bank 2005, 11-12).

Contudo, isto deveria configurar uma situação de excepção; em sociedades relativamente estáveis é preferível implementar as medidas de forma gradual, de forma a poder ir controlando os efeitos secundários que resultam destes processos. Já aqui foram referidos os danos que resultaram para as economias dos países em desenvolvimento dos processos rápidos de privatização, que permitiram a elites corruptas apoderarem-se dos activos desses países, ou da liberalização apressada do comércio, que fez com as indústrias domésticas não tivessem tempo para se adaptar à concorrência externa⁹. A convicção quase inabalável na “magia do mercado” (Stiglitz 2002) durante as décadas de 80 e 90 fez com que muitos líderes de países em desenvolvimento adoptassem confiantemente estas reformas, deixando para trás abordagens mais graduais. Na realidade, muitos economistas defendem que os factos mostram que a transição de uma economia de baixo rendimento para uma economia de elevado crescimento económico é, na maioria dos casos, impulsionada por um número muito reduzido de mudanças de política económica e de reformas institucionais¹⁰ (Rodrik 2002, 3).

1.4. Por um regresso ao conceito original – o Consenso desmistificado

Definidos que estão os princípios daquilo a que se convencionou chamar neoliberalismo e analisados em detalhe os SAP das instituições de Bretton Woods é chegado o momento de analisar se, de facto, têm razão aqueles que apontam o Consenso de Washington como um manifesto neoliberal e/ou como um resumo das políticas que o

⁹ Um dos exemplos mais vezes citados vem precisamente de Moçambique. A indústria da castanha de caju moçambicana era uma das maiores do mundo. Esta indústria era subsidiada pelo governo e era proibida a exportação em bruto da matéria-prima, de forma a que esta tivesse de ser processada localmente, criando emprego e valor acrescentado no país. Como contrapartida de um pacote de assistência financeira, o Banco Mundial exigiu ao governo moçambicano que liberalizasse esta indústria, pondo fim aos subsídios e restrições à exportação. Em poucos anos, exposta à concorrência internacional, colapsou totalmente, deixando cerca de 10 mil moçambicanos que trabalhavam nesta indústria sem emprego (Loyn 2003).

¹⁰ Coreia do Sul, Taiwan, China, Índia, Maurícias e Chile são frequentemente apontados como exemplos de países que se modernizaram através de um número limitado de reformas políticas e institucionais e que registaram taxas de crescimento económico elevadas e sustentadas.

FMI e o Banco Mundial impõem aos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, convém referir que o próprio Williamson rejeita veementemente esta associação, tendo manifestado o seu repúdio em várias conferências e artigos publicados em anos subsequentes.¹¹ O seu objectivo ao cunhar o termo era identificar quais das políticas económicas defendidas por Washington para a América Latina durante o mandato do Presidente Ronald Reagan (1981-89) tinham sido universalmente reconhecidas como boas, passando a fazer parte da ortodoxia do pensamento económico, e não promover a versão mais extrema do *Reaganomics*, base daquilo a que hoje chamamos neoliberalismo. Como foi então que um termo que visava descrever uma agenda tecnocrática moderada passou a ser visto como sinónimo de uma ideologia criticada pelo seu “fundamentalismo” (Williamson 1999, 4-5)?

Williamson diz-nos que uma possível explicação é que o Consenso de Washington defendia, de facto, a adopção de políticas que minimizam o papel do Estado, tal como a privatização de empresas estatais, a liberalização financeira e comercial, e a remoção de barreiras à entrada de novas empresas. Mas isto acontecia porque um dos principais problemas da América Latina era (e é) precisamente o peso excessivo do estado na economia e, como tal, as reformas que eram precisas na altura iam na direcção da liberalização. Tal não implicava avançar para o extremo oposto, onde o papel do estado era reduzido ao mínimo possível a favor do mercado. Contudo, foi o que foi assumido por muitos, desde políticos a intelectuais e economistas de renome¹², o que poderá ser o

¹¹ “I thought of the Washington Consensus as the lowest common denominator of policy advice being addressed by the Washington institutions to Latin American countries as of 1989, a year when the market fundamentalism of Reagan's first term had already been superceded by the return of rational economic policymaking and it was pretty clear which of the ideas of the Reagan years were going to survive and which were not (monetary discipline but not monetarism, tax reform but not tax-slashing, liberalization of trade and FDI but maybe not complete freedom of capital movements, deregulation of entry and exit but not a casual attitude to prudential supervision of financial institutions or the suppression of regulations designed to protect the environment).” (Williamson 1999, 5).

¹² Os já mencionados críticos do neoliberalismo Noam Chomsky, Susan George e Naomi Klein identificam o Consenso de Washington com esta doutrina económica e com os SAP impostos aos países do terceiro mundo. Em 2009, em plena grande recessão, o então primeiro-ministro britânico Gordon Brown declarou

resultado de uma má interpretação do documento ou de uma intencional descaracterização do mesmo por parte dos seus opositores de forma a torná-lo um alvo fácil para a crítica. Existem ainda aqueles (como os reputados economistas Joe Stiglitz e Dani Rodrik) que reconhecem que, de facto, o Consenso de Washington na sua versão original não é um sinónimo de neoliberalismo, mas que assumem honestamente que utilizam o termo neste sentido, uma vez que é assim que ele é utilizado por quase toda a gente (Rodrik 2006, 2), (Williamson 1999, 6).

Passemos, então, à comparação entre os dez teoremas do Consenso de Washington e os princípios do neoliberalismo, muitos dos quais têm sido postos em prática através dos SAPS das instituições de Bretton Woods. O primeiro— disciplina orçamental — significa para Williamson, como vimos, que os défices orçamentais devem ser suficientemente pequenos para que possam ser financiados sem recurso à emissão de moeda, o que causa inflação. A primeira crítica que se pode fazer a Williamson é que, ao pôr o enfoque apenas na inflação, ignora a principal consequência negativa de défices orçamentais excessivos e recorrentes: a acumulação de dívida pública que, ao atingir um nível insustentável, pode conduzir um país à bancarrota. Contudo, esta crítica não debilita, antes reforça, a necessidade de disciplina orçamental (Williamson 2004a, 3).

No rescaldo da recessão mundial de 2008-09 que despoletou a crise das dívidas soberanas, vários países europeus, entre os quais Portugal, foram obrigados a recorrer à ajuda financeira do FMI, cuja principal contrapartida foi, precisamente, a adopção de medidas de redução do défice (vulgo austeridade). Este mandamento é imediatamente referido como neoliberal pela oposição de esquerda. As críticas são várias: as políticas de

que “the old Washington Consensus is over” (Washington Post 2009). Quando confrontado com esta declaração, Williamson ofereceu a seguinte resposta:” It depends on what one means by the Washington Consensus. If one means the ten points that I tried to outline, then clearly it's not right. If one uses the interpretation that a number of people—including Joe Stiglitz, most prominently—have foisted on it, that it is a neoliberal tract, then I think it is right.” (Washington Post 2009).

austeridade visam minimizar o papel do Estado na economia através da redução substancial da despesa pública com salários, subsídios e pensões de reforma; as políticas de austeridade foram excessivas e subestimou-se o impacto recessivo que têm na economia¹³; a disciplina orçamental, quando aplicada de forma excessivamente rígida (i.e. orçamentos equilibrados), ignora que défices de curto prazo podem ser úteis para combater uma recessão e estabilizar a economia. Note-se que em nenhum momento do seu Consenso de Washington Williamson defende cortes alargados na despesa pública; em nenhum momento advoga uma terapia de choque de austeridade; e, mais do que isso, não pede orçamentos equilibrados. Antes pelo contrário, mostra-se sensível ao argumento de que a consolidação orçamental deve ser feita durante os períodos de expansão, para que possa ser flexibilizada durante os períodos de recessão acrescentando, anos depois, que o objectivo de estabilização macroeconómica deve passar não apenas pelo controlo da inflação mas “também requer uma tentativa de estabilizar a economia real *à la Keynes*¹⁴” (Williamson 2004a, 13), o que viola de forma flagrante os cânones neoliberais.

O segundo mandamento advoga a reorganização das prioridades de despesa pública de subsídios ineficientes para serviços sociais básicos, educação, saúde, e infraestruturas. Esta prescrição está em contradição directa com os princípios do neoliberalismo (que defendem a privatização da saúde e da educação) e com as principais críticas que se fazem aos SAP, em que uma das principais acusações é, como vimos, de insensibilidade social, através de cortes altamente controversos na saúde e na educação. Williamson acrescenta que, cortes substanciais na despesa pública não garantem que a

¹³ Olivier Blanchard, economista-chefe do FMI e Daniel Leigh, do departamento de investigação da mesma organização, reconheciam num relatório em 2013 que o FMI subestimou o efeito recessivo das políticas de consolidação orçamental impostas a Portugal, tendo as quebras no crescimento, consumo, investimento e emprego sido superiores ao previsto no Plano de Assistência Financeira assinado em 2011 (Expresso 2013).

¹⁴ “First, governments should aim to avoid crises and stabilize the macroeconomy. This still involves stabilizing inflation, the focus of most policy discussions a bit over a decade ago and the element that I included in the Washington Consensus, but it also requires an attempt to stabilize the real economy *à la Keynes*” (Williamson 2004a, 13).

sua qualidade vá aumentar; antes pelo contrário, é muito provável que despesas essenciais acabem por ser cortadas ao mesmo nível que o desperdício (Williamson 2004a, 5).

A terceira directriz do Consenso de Washington pedia uma reforma fiscal, de forma a aumentar as receitas dos impostos. Williamson mostra-se crítico da maioria das reformas fiscais que foram patrocinadas pelas instituições de Bretton Woods, uma vez que consistiram maioritariamente na introdução ou extensão do IVA, que é um imposto que garante, de forma rápida, um nível de receitas bastante elevado e consistente. Contudo, o problema do IVA é que é um imposto regressivo (é independente do rendimento pelo que atinge todas as pessoas por igual) e, como tal, acaba por pesar nos mais carenciados. Williamson sugere que as instituições de Bretton Woods deveriam ter corrigido esta situação, isentando de IVA necessidades básicas como a comida e os medicamentos (Williamson 2004a, 5).

Em anos posteriores Williamson substituiu o quarto teorema por liberalização financeira, por reconhecer que liberalização das taxas de juro é apenas uma das suas vertentes. É também muito criticado por aqueles que vêem a desregulamentação do sector financeiro iniciada na era Reagan (e continuada nos mandatos de Bush e Clinton) como a responsável pela ascensão do “capitalismo de casino”¹⁵, que alegadamente provocou a crise internacional de 2008-09 (Stiglitz 2008). Williamson acredita que a liberalização financeira é bastante importante, ao permitir uma melhor alocação do investimento, mas reconhece que a formulação original do Consenso é deficitária, no sentido em que negligencia a supervisão financeira, sem a qual irá surgir quase inexoravelmente uma crise que obrigue os contribuintes a arcar com os prejuízos dos empréstimos de alto risco

¹⁵ O termo “capitalismo de casino”, utilizado para se referir aos ciclos especulativos dos mercados financeiros, nasceu com John Maynard Keynes no seu *magnum opus* “*A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*” de 1936. O conceito foi depois popularizado por Susan Strange no seu livro de 1986 “*Casino Capitalism*” onde critica de forma veemente os excessos do sistema financeiro ocidental e pede mais regulação para o mesmo. A crise internacional de 2008-09 trouxe novamente o conceito para a ordem do dia (Encyclopedia.com).

da banca. Assim, é imperativo que o processo de liberalização seja suplementado pela criação de instituições de supervisão adequadas (Williamson 2004a, 6).

No que respeita ao quinto teorema, Williamson crê que, de facto, não foi um fiel “repórter” do pensamento económico vigente em Washington. O Consenso advoga a adopção de uma taxa de câmbio suficientemente competitiva para impulsionar um crescimento rápido das exportações, o que implica a adopção de um regime cambial intermédio. Contudo, as instituições de Washington têm promovido uma solução bipolar: a adopção de uma taxa de câmbio fixa ou de uma taxa de câmbio flexível, o que mais uma vez realça as diferenças entre o Consenso original e as políticas que efectivamente têm sido tomadas pelas instituições de Bretton Woods (Williamson 2004a, 7).

O mandamento que advoga a liberalização do comércio é um dos mais criticados pelos países em desenvolvimento, o que não é de estranhar, dada a forma como decorreram muitos dos processos de abertura ao comércio internacional sob a égide do FMI. A primeira crítica provém daqueles que creem que os termos de troca do comércio internacional são muito desfavoráveis para os países em desenvolvimento, pelo que a redução do protecionismo põe em causa muitos empregos. Já aqui foi exposto o argumento a favor da redução do protecionismo, que é inútil apodar de neoliberal uma vez que é aceite por economistas de várias escolas.¹⁶ Note-se, porém, que Williamson não advoga a extinção completa de todos os impostos tarifários, aceitando que uma tarifa baixa e uniforme, na casa dos 10 a 20%, pode ser positiva no caso dos termos de troca serem muito desfavoráveis.

A segunda grande crítica considera que a obrigação de liberalizar impede que um país proteja as indústrias nascentes, à semelhança do que fizeram os países europeus a seguir à Segunda Guerra Mundial. Muitos economistas manifestam-se contra esta crítica

¹⁶ Por exemplo, Paul Krugman, um dos mais famosos economistas *keynesianos* da actualidade, é um dos mais acérrimos defensores do comércio livre.

afirmando que não existe um método claro para o governo descobrir que indústrias vão oferecer retornos positivos e que existem milhares de casos onde indústrias ineficientes foram mantidas à custa do erário público. Contudo, Williamson afirma que, ocasionalmente, também houve exemplos de indústrias protegidas que cresceram para se tornar internacionalmente competitivas, pelo que, na sua opinião, deveria existir um mecanismo na Organização Mundial de Comércio que permitisse aos países em desenvolvimento anunciar a sua decisão de proteger uma determinada indústria, desde que anunciassem igualmente a data em que essa proteção seria retirada (Williamson 2004a, 8).

Finalmente, a principal crítica que se faz a esta prescrição diz respeito à velocidade de liberalização. Como vimos, a liberalização apressada imposta pelas instituições de Bretton Woods foi responsável pela destruição de muitas indústrias de países em desenvolvimento; contudo, ela é oposta ao que Williamson advoga no Consenso. Por um lado, pede primeiro a substituição das quotas à importação por tarifas elevadas e depois uma redução progressiva das tarifas até alcançar a supramencionada taxa dos 10-20%; em segundo lugar, menciona que, na sua opinião, “a velocidade de liberalização deve variar endogenamente, dependendo de quanto o estado da Balança de Pagamentos pode tolerar”¹⁷ (Williamson 1990, 7).

O sétimo mandamento realça igualmente as diferenças entre as políticas das instituições de Bretton Woods e as do Consenso de Washington original. Williamson advogava apenas a abolição de barreiras ao Investimento Directo Estrangeiro e não a liberalização generalizada de todos os fluxos de capitais, tal como foi promovida pelo FMI. Williamson afirma que a liberalização prematura da balança de capitais foi a

¹⁷ “(...) the speed of liberalization should vary endogenously, depending on how much the state of the balance of payments can tolerate (my own view, based on recollection of how Europe liberalized successfully in the 1950s)” (Williamson 1990, 7).

principal responsável pela crise asiática de 1997, que interrompeu o processo de crescimento dos chamados Tigres Asiáticos. (Williamson 2004a, 9)

Nenhuma prescrição do Consenso de Washington é tão criticada como a privatização. De facto, o próprio Williamson afirma que é o único dos mandamentos em que se pode vislumbrar uma origem neoliberal, apontando-o como o principal contributo de Thatcher e Reagan para a política económica mundial. Williamson chegou à conclusão que esta doutrina ganhou aceitação geral, pelo que decidiu incluí-la no Consenso. Mas já no documento original Williamson adoptava uma visão que dificilmente se pode apelidar de “fundamentalista”: afirma que a privatização pode ser extremamente positiva quando resulta em competição acrescida, mas tem sérias dúvidas de que o serviço público seja sempre inferior ao privado, defendendo que na presença de monopólios naturais¹⁸ é preferível que a posse continue a ser do Estado (Williamson 1990, 8). Relativamente à principal crítica que é feita aos processos de privatização, Williamson concorda com Stiglitz que é muito mais importante privatizar bem do que privatizar depressa e de que o impacto da privatização decorre da forma como esta é feita: se for um processo corrupto, permite a uma elite privilegiada apropriar-se dos activos estatais por uma fracção do seu valor real (como aconteceu na Rússia); se for um processo bem conduzido e bem regulado, serve para aumentar a eficiência e melhorar as finanças públicas (Williamson 1999, 8) (Williamson 2004a, 10).

Desregulação significa na para muitas pessoas a eliminação da regulação do sector financeiro ou a abolição de regras cujo objectivo é salvaguardar o ambiente ou proteger

¹⁸ Estamos na presença de um monopólio natural numa indústria em que é mais eficiente a produção estar concentrada numa única empresa do que em várias. Este monopólio existe como resultado de custos fixos extremamente elevados que servem de barreira à entrada de novos concorrentes e que resultam do facto de infraestruturas em larga escala serem necessárias para garantir a oferta. Exemplos destas infraestruturas são os cabos de cobre e torres de alta tensão para o fornecimento de electricidade, canos para o fornecimento da água, e linhas de caminho-de-ferro. Nestes sectores (água, electricidade, caminhos-de-ferro) é mais eficiente permitir que uma única empresa controle o mercado porque introduzir concorrência implicaria um gigantesco desperdício de recursos.

os consumidores. Contudo, o propósito de Williamson ao incluir esta prescrição no Consenso era apenas advogar a eliminação de barreiras à entrada e à saída de novas empresas, de forma a tornar a economia mais competitiva (Williamson 2004a, 10).

O último mandamento—protecção dos direitos de propriedade – é absolutamente consensual entre todos os economistas que defendem a economia de mercado. Williamson defende a extensão dos direitos de propriedade ao sector informal, uma medida extremamente importante nos países em desenvolvimento, uma vez que são as pessoas mais carenciadas que têm maior dificuldade em defender a sua propriedade quando estes direitos não estão bem definidos (Williamson 1999, 8) (Williamson 2004a, 11).

Como ficou explícito, as críticas que se fazem ao Consenso de Washington identificando-o com o neoliberalismo e com as políticas dos SAP carecem de sentido. Existem, contudo, outras críticas ao documento que convém referir, algumas das quais já foram aqui discutidas. A primeira provém, daqueles que acusam o Consenso de Washington de promover uma “one-size-fits-all policy”, ou seja, de promover a mesma receita para todos os países em desenvolvimento, em todos os momentos (Halper 2010, 58). No entanto, como já se referiu por diversas vezes, Williamson deixa bem explícito que o seu Consenso de Washington era “geográfica e historicamente específico”, ou seja, dizia respeito apenas às reformas que Washington concordava serem necessárias na América Latina em 1989 (Williamson 1999, 4). O próprio Joseph Stiglitz, um dos mais acérrimos críticos do FMI e que utiliza o Consenso de Washington como sinónimo de neoliberalismo, reconhece que “as políticas do Consenso de Washington destinavam-se a dar resposta aos problemas reais da América Latina e faziam sentido” (Stiglitz 2002, 93). O problema foi a identificação que muitos fizeram do Consenso com os SAP das

instituições de Bretton Woods, em particular do FMI, muitas vezes culpado de aplicar modelos de desenvolvimento rígidos e válidos em todas as situações.

Uma outra crítica muito frequente é a de que o Consenso de Washington promove uma terapia de choque. Como vimos, um dos grandes problemas dos SAP foi, precisamente, o ritmo com que as reformas foram introduzidas, que não permitiu controlar os efeitos dolorosos naturalmente decorrentes das mesmas. Contudo, se se considerar o documento original verificamos que este é omissivo relativamente ao ritmo com que as reformas devem ser implementadas; em nenhum lado Williamson advoga um *big bang* em vez do gradualismo. Pelo contrário, no único teorema em que Williamson aborda de forma explícita o ritmo das reformas (o sexto) mostra-se a favor de uma liberalização gradual do comércio.

Finalmente, o Consenso de Washington é criticado por deixar de fora muitas prescrições essenciais ao desenvolvimento. Uma vez mais, esta crítica resulta de tentar fazer do documento algo que ele não é. Williamson apenas incluiu políticas que constituíam um consenso e nunca pretendeu que o documento fosse uma agenda exaustiva para o desenvolvimento (Williamson 2004a, 1).

Existe uma outra versão do Consenso de Washington (para além da original e das duas “corrupções” rejeitadas por Williamson) que cremos ter identificado. Esta é a versão que o utiliza como sinónimo de todo o modelo político-económico ocidental – ou seja, algumas pessoas utilizam o termo como símbolo não apenas do capitalismo de mercado livre (e a sua versão mais extrema do neoliberalismo) mas, também, da democracia liberal que impera nos países do Ocidente. Alguns exemplos de académicos que utilizam o Consenso neste sentido são o professor universitário português Miguel Monjardino e o jornalista australiano Richard McGregor. O primeiro escreveu, em 2010, o seguinte: “neste modelo político e económico, *a liberdade política*, a disciplina orçamental, a

economia de mercado, os direitos de propriedade, as privatizações, a desregulamentação e a abertura ao comércio internacional são vistas como essenciais. No Consenso de Washington, *os princípios políticos e a prestação de contas pelos poderes públicos* são factores importantes” (Monjardino 2010, 15-16) [o destacado é nosso]. Richard McGregor, num artigo de opinião publicado um ano depois afirmava o seguinte: “o sucesso da China levou ao aparecimento da noção de um novo ‘Consenso de Beijing’ que evita a imposição dos mercados livres e *democracia* que eram apanágio do velho ‘Consenso de Washington’”¹⁹ (McGregor 2011) [uma vez mais, o destaque é nosso]. Fica, pois, claro que estes autores utilizam o Consenso de Washington como equivalente daquilo a que Stefan Halper chama “a marca ocidental” (*the Western Brand*, no original) ou “a ideia do Ocidente” (Halper 2010, 60-67): por um lado, os mercados livres como veículo indispensável de organização económica e social; por outro, o pluralismo democrático e multipartidário como sistema político no qual são essenciais valores liberais como a separação de poderes, a liberdade de expressão, a transparência e a prestação de contas por parte dos poderes políticos. A ideia essencial da “marca ocidental” é, no fundo, bastante simples: liberdade económica e liberdade política são duas faces indissociáveis da mesma moeda – uma não pode existir sem a outra.

Esta versão do Consenso de Washington é muito interessante mas difere também da original: como ficou exposto, nenhuma das dez prescrições de Williamson incluem referências à democracia ou aos valores liberais enunciados. Como disse o próprio, em 2014²⁰: “o Consenso de Washington não continha qualquer referência à democracia, essencialmente tomando a visão que a recuperação de uma crise de dívida era possível

¹⁹ “China’s success has given rise to the fashionable notion of a new “Beijing Consensus” that eschews the imposition of free markets and democracy that were hallmarks of the older ‘Washington Consensus.’” (McGregor 2011).

²⁰ “The WC contained no reference to democracy either, essentially taking the view that recovery from the debt crisis was possible whatever the political system.” (Williamson 2014, 9)

qualquer que fosse o sistema político” (Williamson 2014, 9). Como se pode ver, Williamson acreditava que as prescrições do seu documento tanto podiam ser aplicadas numa democracia liberal como numa ditadura – algo que a China evidenciou ao aplicar com sucesso vários dos preceitos do Consenso e ao conseguir provar como falsa (pelo menos para já) a “ideia ocidental” de que à adopção de liberdade económica se segue sempre a adopção de liberdade política, tema que será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO II – O CONSENSO DE BEIJING: O NOVO PARADIGMA?

A performance económica da China nas últimas três décadas é algo sem paralelo na história da humanidade. Em 1978, quando iniciou a sua transição de uma economia socialista para uma economia de mercado, a China era um país extremamente pobre, com um rendimento *per capita* de 182 dólares e uma taxa de pobreza de cerca de 65 por cento. Após a implantação das reformas económicas e da abertura ao exterior sob a liderança de Deng Xiaoping, o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) atingiu uma média anual de 10 por cento (World Bank 2013, xxi). Mais de 500 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza e o rendimento médio do cidadão chinês no final de 2013 cifrou-se nos 6807 dólares. Este crescimento económico permitiu à China tornar-se a segunda maior economia do mundo em 2010, sendo expectável que em 2030 ultrapasse os Estados Unidos e se torne a primeira, responsável por cerca de 28% do PIB global. A China é, agora, a maior produtora mundial, “a maior exportadora e segunda maior importadora de mercadorias, o segundo maior destino de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), a maior detentora de reservas em moeda estrangeira e a maior credora” (Mah 2013, 45). Este

fenómeno, sem precedentes na história do crescimento económico moderno, tem sido apelidado por economistas, jornalistas e académicos de “milagre económico chinês”.

A China é, contudo, mais do que um gigante económico. É também o país mais populoso do mundo (cerca de 1,3 mil milhões de habitantes), um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma potência nuclear e tem o segundo maior orçamento de defesa do mundo – 166 mil milhões de dólares (Vaz-Pinto 2014, 53). Tudo isto conduz à conclusão de que a China é, nos dias de hoje, a segunda maior potência mundial, logo a seguir aos Estados Unidos.

A ascensão da China coloca-nos várias perguntas. No plano económico, o seu crescimento impressionante tem sido objecto de inúmeras análises que visam determinar as suas causas e entender se, de facto, existe uma estratégia delineada ou um modelo que guiem esse processo. Esta análise tem implicações num debate mais alargado, que discute qual a estratégia de desenvolvimento mais adequada para os países em vias de desenvolvimento. Como tal, este debate poderia ser codificado em três questões. Em primeiro lugar, existe, ou não, um modelo de desenvolvimento chinês? A existir, esse modelo pode ser replicado com sucesso noutros países em desenvolvimento? Por último, esse modelo constitui, de facto, uma alternativa séria à ortodoxia do pensamento económico codificada no Consenso de Washington?

No plano das relações internacionais, discute-se o impacto que a reemergência da China terá na ordem liberal internacional, que parecia incontestada após a vitória do Ocidente na Guerra Fria. São várias as posições sobre este assunto, desde aqueles que defendem que a China irá continuar – e deverá ser incentivada a fazê-lo – a aprofundar a sua integração na sociedade internacional àqueles que veem a China como uma ameaça a ser contida, acreditando que irá adoptar uma postura cada vez mais agressiva com vista a desafiar a hegemonia dos Estados Unidos (Vaz-Pinto 2010, 28).

A questão que nos parece, pois, fundamental debater é “a possibilidade de a China oferecer ao mundo uma matriz economicamente próspera, não democrática e não liberal – uma Singapura à escala de 1,3 mil milhões” (Vaz-Pinto 2010, 28), ou seja, a possibilidade do “Leninismo de Mercado” (McGregor 2011) chinês ser adoptado noutras regiões do globo, assumindo-se, assim, como uma alternativa ao modelo democrático liberal ocidental e como uma desafio à sua expansão.

Este capítulo visa, então, encontrar algum tipo de resposta para estas questões. Começar-se-á por se tentar definir o modelo de desenvolvimento chinês, mais conhecido por Consenso de Beijing, discutindo-se as várias formas como este conceito é utilizado, tanto na sua vertente económica, como na sua dimensão política. Apresentar-se-ão, também, as várias críticas que são feitas ao conceito de Consenso de Beijing nas suas diversas formulações. Finalmente, discutir-se-á a influência crescente da China em África a fim de lançar o próximo capítulo.

2.1. Em busca do modelo de desenvolvimento chinês

O Consenso de Beijing é um termo pelo menos tão problemático como o Consenso de Washington, o modelo de desenvolvimento ao qual, no entender de muitos, pretende tomar o lugar. Enquanto no Consenso de Washington John Williamson identificou três versões (a original, a versão de que o Consenso sumariza os mecanismos dos SAP das instituições de Bretton Woods, e a versão de que o Consenso é um manifesto neoliberal) e foi aqui identificada uma quarta – a de que o Consenso incluiria também a matriz democrática liberal ocidental – no Consenso de Beijing podemos também identificar várias formas diferentes segundo as quais o termo é utilizado. De facto, Arif Dirlik, um dos seus críticos, descreve-o como uma “noção, em vez de um conceito ou uma ideia” uma vez que “é aplicado a qualquer coisa que aconteça em Beijing, independentemente

de ter ou não algo a ver com o ‘Modelo Chinês de Desenvolvimento’ ou até mesmo com a República Popular da China *per se*”²¹ (Dirlik 2006, 1). Como tal, procurar-se-á, ainda que de forma sintética, clarificar aquilo que está em jogo quando se considera este termo.

O consenso de Beijing foi cunhado por Joshua Cooper Ramo, que em 2004 publicou um ensaio intitulado “O Consenso de Beijing – notas sobre a nova física do poder chinês”²². Ramo escolheu este termo propositadamente como um desafio, afirmando que o Consenso de Beijing “substitui o largamente desacreditado Consenso de Washington”²³ (Ramo 2004, 4). A primeira grande diferença entre os dois documentos, parece-nos, é o seu propósito: enquanto o *paper* de Williamson visa apenas sumarizar as reformas que Washington julgava serem adequadas à América Latina no final dos anos 80, o ensaio de Ramo assume o objectivo de apresentar um modelo de desenvolvimento novo, algo capaz de desafiar a ortodoxia vigente. Como tal, chama a si a tarefa de explicar as causas por detrás do miraculoso crescimento económico da China e, simultaneamente, a sua crescente influência internacional (Kennedy 2010, 468). Ramo estrutura o seu modelo à volta de três teoremas fundamentais. O primeiro enfatiza a inovação como motor do desenvolvimento económico. Segundo Ramo, “os problemas que a China enfrenta são tão imensos que apenas melhorias exponenciais na saúde, economia e governança a podem salvar”²⁴ (Ramo 2004, 14). Ramo rejeita a visão convencional que explica o crescimento económico chinês com base na sua abundância de mão-de-obra barata; para ele, este crescimento foi fruto de um enorme aumento da produtividade, que resultou, por sua vez, de uma aposta constante na inovação e na tecnologia (Ramo 2004,

²¹ “the term Beijing Consensus, having gained currency over the last two years, is applied to anything that happens in Beijing, regardless of whether or not it has to do with a “Chinese Model of Development,” or even with the People’s Republic of China (PRC) *per se*.” (Dirlik 2006, 1).

²² “The Beijing Consensus – Notes on the New Physics of Chinese Power” (Ramo 2004).

²³ “It replaces the widely discredited Washington Consensus (..)” (Ramo 2004, 4).

²⁴ “China’s problems are so massive that only exponential improvements in health care, economics and governance can hold China together” (Ramo 2004, 14).

17). Só esta aposta pôde manter o país a movimentar-se de forma suficientemente rápida para ultrapassar os problemas da reforma (Ramo 2004, 15).

O segundo teorema do Consenso de Beijing afirma que a China já não avalia o seu desempenho apenas pelo crescimento económico (medido através de indicadores como o PIB *per capita*), mas pela sustentabilidade e equidade desse crescimento (Ramo 2004, 12). Para Ramo, os problemas que o capitalismo criou na China (escassez de recursos, poluição, corrupção, instabilidade social, desemprego) levaram a que os líderes chineses fizessem do crescimento inclusivo uma preocupação central. Não só existe um compromisso cada vez maior para reduzir os danos ambientais do crescimento como também para alcançar aqueles que, por enquanto, ficaram fora desse processo. Ramo refere o economista Hu Angang, que passou a calcular o crescimento económico chinês subtraindo aos valores oficiais o impacto da destruição ambiental e os custos da corrupção, afirmando que é assim que a China deve medir o progresso. Ramo assevera que as ideias de Hu sintetizam a nova convicção do governo chinês: que o crescimento económico deve ser “verde” e “transparente” (Ramo 2004, 21-24).

O terceiro teorema do Consenso de Beijing consiste numa teoria de autodeterminação que enfatiza a importância dos países em desenvolvimento construírem poder assimétrico, ou seja, desenvolverem ferramentas que lhes garantam liberdade de acção face às grandes potências hegemónicas do mundo desenvolvido (Ramo 2004, 12). Este poder assimétrico consiste na acumulação de poder económico, militar e diplomático suficiente não para travar conflitos, mas antes para os evitar. Citando Sun Tzu, Ramo afirma a convicção dos chineses de que o conflito armado é sinónimo de fracasso. Como tal, a ascensão da China à posição de superpotência será uma “ascensão pacífica”, que procurará resolver os problemas de forma multilateral, por oposição ao unilateralismo dos Estados Unidos. Ao contrário destes últimos, que lideram pela coerção e pela ameaça de

violência tendo, por isso, de manter um dispendioso aparelho militar, a China liderará pelo “exemplo do seu próprio modelo, pela força da sua posição económica e pela rígida defesa do sistema de soberania nacional de Vestefália”²⁵ (Ramo 2004).

Ramo afirma que por razões de segurança, económicas, e de orgulho nacional, a China quer exportar este seu modelo. Acrescenta que se a China quer trilhar o seu próprio caminho, se quer, de facto, uma “ascensão pacífica”, então é fundamental que as outras nações adiram à visão do mundo que a China propõe (Ramo 2004, 28). Num mundo onde a *realpolitik* continua a dominar, as nações em desenvolvimento são a principal força que pode contrariar as tendências hegemónicas das grandes potências e contribuir para salvaguardar a paz mundial (Ramo 2004, 27).

Mas que factores motivam a atractividade do modelo chinês para os países em desenvolvimento? Segundo Ramo, o Consenso de Beijing tornou-se atractivo por três motivos. Em primeiro lugar, afirmou-se como reacção ao Consenso de Washington. Ramo alega que este modelo falhou na grande maioria dos países em que foi aplicado, e que “deixou um rasto de economias destruídas e de maus sentimentos ao redor do globo”²⁶ (Ramo 2004, 4). Ramo reconhece que o propósito de Williamson era apenas analisar a crise de dívida da América Latina e não o de criar um cardápio de políticas a serem aplicadas em todo o mundo; contudo, critica a arrogância do documento, que interpreta como promovendo uma atitude paternalista de Washington face aos outros países. Defende que o motivo pelo qual o Consenso de Washington foi tão utilizado por todo o mundo foi por ser um guia perfeito para tornar as economias dos países em desenvolvimento atractivas para o capital estrangeiro; no entanto, não oferece nenhum conselho sobre como melhorar a qualidade de vida das pessoas. O Consenso de Beijing,

²⁵“(…) China’s emerging power is based on the example of their own model, the strength of their economic position and their rigid defense of the Westphalian system of national sovereignty (…)” (Ramo 2004, 37).

²⁶“it [the Washington consensus] left a trail of destroyed economies and bad feelings around the globe” (Ramo 2004, 4).

pelo contrário, foca a sua análise no indivíduo, no cidadão que se encontra preso num ambiente de desenvolvimento falhado (Ramo 2004, 29-30).

O segundo factor de atractividade do modelo chinês radica no facto de oferecer um caminho diferente, um caminho onde a introdução de novas ideias e reformas é feita de forma gradual, através de tentativa e erro (Ramo menciona a famosa frase de Deng Xiaoping de “tatear em busca das pedras para atravessar o rio”²⁷ (Ramo 2004, 4)), tendo em atenção as especificidades de cada país, rejeitando a terapia de choque idêntica em todas as situações, que é normalmente associada ao Consenso de Washington. O Consenso de Beijing, defende Ramo, é pragmático e flexível e, como tal, oferece um novo caminho àqueles países que procuram integrar-se no processo de globalização, um caminho onde ideias globais só são postas em prática quando se coadunam com a realidade local. Desta forma, o Consenso de Beijing mais facilmente conquista a simpatia das populações, ao fazer com que a cultura local apoie o processo de desenvolvimento (Ramo 2004, 34).

O terceiro factor de atractividade do modelo chinês prende-se com a reemergência económica da China. Beijing é, como vimos, o segundo maior importador de mercadorias a nível mundial e o apetite chinês por recursos naturais como petróleo, carvão, ferro ou madeira tornou-se indispensável para as economias dos países que dependem da exportação destes produtos. Estes laços ajudam a alinhar os interesses económicos dos países em desenvolvimento com os de Beijing, uma vez que apoiar o crescimento da China passa a ser do interesse também de milhares de milhões de não-chineses (Ramo 2004, 35-36).

Finalmente, a doutrina de segurança do Consenso de Beijing que, como vimos, é baseada na defesa da soberania nacional e na convicção de que todos os países são iguais,

²⁷ “Groping for the stones to cross the river” (Ramo 2004, 4).

oferece esperança de verdadeira independência de acção aos países em desenvolvimento (Ramo 2004, 28).

A teoria de Ramo ganhou rapidamente notoriedade pois veio oferecer uma nova perspectiva sobre a ascensão global da China e as lições que se poderiam retirar do seu sucesso económico. Contudo, a sua visão da China actual não tem passado sem críticas: o Consenso de Beijing de Ramo é acusado de ambiguidade e falta de coerência, de ser um sumário largamente incorrecto e até mesmo contraditório das reformas que a China implementou, de enfatizar as diferenças e desdenhar as semelhanças que a experiência chinesa tem com outros países, de mascarar as fraquezas da sua análise com observações mundanas e de ter escrito uma ode de glorificação da China, que relewa os êxitos das suas reformas mas convenientemente esquece os enormes problemas que essas mesmas reformas provocaram (Dirlik 2006, 2) (Kennedy 2010, 2).

De facto, a teoria de Ramo assenta em várias incoerências e contradições. Em primeiro lugar, a inovação tecnológica não foi o motor do crescimento económico chinês (Kennedy 2010, 9). Arif Dirlik, critica a apresentação do modelo de desenvolvimento chinês como um gigante Silicon Valley, afirmando que esta “utopização da inovação”, para além de incorrecta, ignora o facto de que a oferta de uma mão-de-obra abundante, barata e obediente e a promessa de um mercado de centenas de milhões de consumidores foram os factores que atraíram os investimentos das grandes empresas transnacionais e despoletaram o milagre económico da China (Dirlik 2006, 3). Não quer isto dizer que a inovação tenha sido irrelevante para o sucesso económico chinês. De facto, houve melhorias significativas em diversos sectores da economia, o montante dedicado à investigação e desenvolvimento por parte das empresas chinesas não para de aumentar e a China tem feito um grande esforço para aumentar o seu “stock” de cientistas, engenheiros e empreendedores (Kennedy 2010, 9). Contudo, ao longo do seu processo de

transição, a China nunca foi líder em inovação e nem faria sentido que assim fosse. Nenhum país em desenvolvimento é líder em inovação tecnológica²⁸ pelo simples facto que é mais fácil e mais barato pedir emprestado, copiar, e imitar o que já foi feito com sucesso noutros países. Este fenómeno é conhecido na literatura económica como “*advantage of backwardness*” (poder-se-ia traduzir grosseiramente como a “vantagem do atraso”) e afirma que um país em desenvolvimento pode crescer substancialmente mais depressa que um industrializado se souber aproveitar a vantagem de chegar atrasado ao processo de desenvolvimento. Isto poderá parecer contrassenso mas o raciocínio é o seguinte: como se sabe, em países industrializados a inovação requer investimentos extremamente elevados e de alto risco em investigação e desenvolvimento uma vez que as suas indústrias já estão na fronteira tecnológica. Este é um processo moroso e evolutivo, uma vez que funciona por tentativa e erro. Inversamente, um país que chegue atrasado ao processo de desenvolvimento pode copiar a tecnologia e os processos industriais dos países desenvolvidos a baixo custo e com poucos riscos, pois já sabe o que funciona ou não (Lin 2010, 3-4). Em larga medida foi isto que sucedeu na China: A maioria dos produtos que são fabricados pelas empresas chinesas foi inventada no estrangeiro; nos sectores de tecnologia de ponta as empresas chinesas especializaram-se na produção e montagem de produtos de grandes multinacionais estrangeiras (um bom exemplo são os *smartphones* da Apple); e mais de 85 por cento das exportações chinesas de tecnologia de informação são produzidas ou em *joint ventures* ou em subsidiárias de multinacionais de países desenvolvidos (Kennedy 2010, 9).

²⁸ Em 2011, um estudo do *Martin Prosperity Institute* da Universidade de Toronto criou um Global Technology Index, baseado em três vectores: % do PIB dedicado a R&D; investigadores nas áreas da ciência e engenharia *per capita*; e patentes *per capita*. A Finlândia ficou em primeiro lugar, seguida de Japão, Estados Unidos, Israel, Suécia, Suíça, Dinamarca, Coreia do Sul, Alemanha e Singapura – todos eles países desenvolvidos. Os BRIC não conseguiram lugar nos vinte primeiros: a Rússia ficou em vigésimo-primeiro lugar, a China em trigésimo, o Brasil em quadragésimo-primeiro e a Índia em quadragésimo-segundo (Florida 2011).

A segunda grande falha da teoria da Ramo é a sua asserção de que a China abandonou a busca do crescimento económico a todo o custo a favor de um desenvolvimento sustentável e equitativo. Na realidade, os dois grandes problemas da China actual são precisamente a devastadora destruição ambiental que resultou do processo de crescimento económico; e a crescente desigualdade de rendimentos entre o litoral, onde realmente se verificou o crescimento apreciável de uma classe média, e o interior, onde uma parte da população continua a viver numa situação de pobreza extrema (Dirlik 2006, 4). As consequências do milagre económico chinês para o ambiente são bem visíveis: 16 das 20 cidades mais poluídas do mundo ficam na China; um terço da terra arável chinesa é regularmente devastada pelas chuvas ácidas; um quarto do país já está desertificado; e estima-se que 600 milhões de chineses possam beber diariamente água contaminada. Para além dos danos que as situações descritas acarretam para a saúde dos chineses (algumas estimativas apontam para mais de 300 mil mortos por ano devido a doenças respiratórias causadas pela poluição atmosférica), não é menor o seu efeito na economia: um relatório do Banco Mundial calcula que a poluição e a degradação ambiental poderão custar cerca de 8 a 12 por cento do PIB anual (Economy 2004, 1). Recentemente, Shenzhen juntou-se a Beijing, Xangai e outras 5 grandes cidades chinesas ao limitar substancialmente a venda de automóveis (apenas 100 mil por ano) devido ao aumento da poluição, o que demonstra o impacto que o desastre ambiental já está a ter no sonho de prosperidade material dos chineses (Sapo24 2015). A manterem-se estes problemas, como referiu um responsável chinês, “o milagre [económico] acabará em breve pois o ambiente já não consegue acompanhar o ritmo”²⁹ (Economy 2007, 38). Relativamente à questão da desigualdade o problema vai mais além do supramencionado fosso entre a China litoral e interior: Yasheng Huang demonstra que nas últimas duas

²⁹ "The [economic] miracle will end soon because the environment can no longer keep pace" (Economy 2007, 38).

décadas o crescimento do PIB *per capita* que tanto tem impressionado os economistas não foi acompanhado de um crescimento correspondente do rendimento pessoal *per capita*, que é um indicador mais directo para aferir a qualidade de vida do cidadão chinês médio. Huang afirma que de 1989 a 2002 o PIB *per capita* cresceu a uma taxa real de 8,1 por cento ao ano; porém, o rendimento pessoal *per capita* apenas cresceu anualmente 5,4 por cento (Huang 2011, 5), uma diferença substancial que significa que o rápido crescimento do PIB chinês beneficiou sobretudo os actores governamentais e os proprietários do capital, e não tanto os trabalhadores (Huang 2011, 11).

Ramo refere estes problemas de passagem no seu ensaio, o que torna mais difícil compreender como pode desdenhá-los tão facilmente, tratando-os quase como danos colaterais quando, na realidade, são consequências estruturais directas do modelo de desenvolvimento chinês; e sem oferecer qualquer tipo de solução, a não ser o seu conceito abstracto de inovação que irá resolver todos os problemas da reforma (Dirlik 2006, 4-5). É verdade que a sustentabilidade e equidade entraram no discurso dos decisores políticos chineses: Hu Jintao, ex-presidente e secretário-geral, recuperou o conceito confucionista de “sociedade harmoniosa”. Descreve-o como uma “perspectiva científica para o desenvolvimento” destinada a mudar o foco da China de um modelo puramente vocacionado para o crescimento económico, para um modelo mais equilibrado, que ao mesmo tempo aborde assuntos como o fosso entre ricos e pobres, a discrepância entre o desenvolvimento urbano e o rural, a necessidade de uma relação mais equilibrada entre o homem e a natureza, e o combate à corrupção (Holt 2009, 75). O “sonho chinês” de Xi Jinping, actual presidente, apesar de ser um conceito deliberadamente vago também deixa no ar uma promessa de prosperidade, de uma sociedade mais justa, de uma economia mais sustentável, entre outras possíveis interpretações (The Economist 2013). Contudo, este discurso tem tido poucos resultados práticos. A desigualdade continua a crescer e

apesar do desenvolvimento da regulação ambiental, sempre que há um *trade-off* entre crescimento e ambiente, o primeiro acaba inevitavelmente por prevalecer (Kennedy 2010, 470). Ramo aponta como exemplo do compromisso do governo chinês com a equidade e a sustentabilidade o alegado interesse nos cálculos do PIB “verde” e “transparente” de Hu Angang. Contudo, apesar de o governo chinês ter autorizado um relatório desse género em 2004 nunca mais voltou a fazê-lo dado que à luz desses cálculos o milagre económico chinês parecia bem menos estelar (Kennedy 2010, 470). A título de exemplo, a província de Shanxi, um dos bastiões do carvão, anunciou em 2004 que se o impacto da degradação ambiental e da poluição na economia fosse tido em consideração, isso anularia todo o crescimento do PIB da última década (Economy 2004, 1).

O terceiro aspecto problemático do Consenso de Beijing diz respeito à sua doutrina de segurança, codificada no terceiro teorema. Ramo utiliza o conceito de “ascensão pacífica” para descrever a emergência da China à futura posição de superpotência. Este conceito foi cunhado por Zheng Bijian, um dos mais importantes pensadores do Partido Comunista Chinês, que o começou a desenvolver numa viagem aos Estados Unidos em 2002. Zheng apercebeu-se de que a teoria prevalecente na América via a ascensão chinesa como uma ameaça à segurança e interesses americanos – à semelhança da Alemanha Nazi, do Japão Imperial, ou da União Soviética, a rápida reemergência económica da China seria seguida de um desafio à hegemonia dos Estados Unidos e à ordem mundial vigente (Zheng 2005, 10-11). Numa série de discursos em 2002 e 2003 Zheng desenvolveu o seu conceito de “ascensão pacífica” diretamente como resposta à teoria da “ameaça chinesa”. Afirma que desde o período da reforma e abertura ao exterior, a China tem perseguido uma nova estratégia, que passa por construir o “socialismo com características chinesas” de forma independente mas, ao mesmo tempo, integrando-se na globalização económica. Esta estratégia permitirá à China gozar de uma

ascensão pacífica, pois serve os interesses nacionais sem desafiar a ordem internacional em vigor. Segundo Zheng, a história moderna demonstra que todos os países que seguiram um caminho agressivo de guerra e expansão destinado a alterar a ordem internacional e a facilitar a sua ascensão ao estatuto de superpotência invariavelmente fracassaram. A China conhece esta lição e, como tal, trabalhará no sentido de um ambiente internacional pacífico que lhe permita não só garantir a paz mundial mas também levar a bom termo aquela que é a sua missão primordial: retirar a maioria da sua população de uma condição de subdesenvolvimento (Zheng 2005, 14-15).

Em 2003 e princípios de 2004 (ano em que Ramo escreveu o seu ensaio) este conceito tinha, de facto, ganho muita popularidade nos círculos intelectuais chineses e nas mais altas esferas, tendo até sido utilizado pelo então presidente Hu Jintao e, sobretudo, pelo primeiro-ministro Wen Jiabao em vários discursos. Contudo, nesse mesmo ano de 2004, o conceito de “ascensão pacífica” viria a desaparecer dos discursos oficiais. Falou-se que Jiang Zemin, ex-presidente, e outros membros do Politburo desaprovavam o conceito e, portanto, foi decidido em Abril de 2004 que a liderança não voltaria a usar este termo em público (Suettinger 2004, 1).

Não se sabe quais as verdadeiras razões por detrás da perda de popularidade do conceito junto das altas entidades chinesas, mas elas poderão ser várias. Em primeiro lugar, alguns académicos chineses manifestaram-se contra o próprio termo “ascensão”, dizendo que poderia causar receio e preocupação na Ásia e nos EUA. Outros argumentaram que o foco na paz fazia a China parecer fraca e subserviente em relação à liderança dos Estados Unidos. Muitos argumentaram que a teoria era incompleta e demasiado simplista, dada a complexidade do mundo em que vivemos. Outra crítica sustentava que a teoria de Zheng era ingénua, uma vez que os Estados Unidos, a superpotência dominante, e outras potências já estabelecidas não deixariam a China

ascender, pelo menos pacificamente (Thornton 2005). Finalmente, a crítica que nos parece mais pertinente, diz respeito ao problema de Taiwan. A ascensão da China não poderá nunca ser totalmente pacífica porque esta precisa de manter a ameaça do uso da força para impedir Taiwan de declarar a independência (e concretizar a ameaça caso a independência venha mesmo a suceder) (Suettinger 2004, 6-7). Os acontecimentos dos últimos anos também parecem dar razão àqueles que encaravam com cepticismo esta teoria. A crescente crispação com o Japão em torno das ilhas Diaoyu/Senkaku e com o Vietname e as Filipinas por causa dos arquipélagos Spratley e Paracel demonstram que os líderes chineses não excluem uma resposta mais musculada ou, pelo menos, a sua ameaça para fazer valer aquilo que consideram ser os direitos da China (Vaz-Pinto 2014, 55).

Como se pode concluir pelas críticas acima enunciadas, a teoria de Ramo tem sido justamente criticada por não captar a verdadeira essência da experiência de reforma chinesa. Contudo, a análise de Ramo não se esgota nos seus três teoremas e tem outros aspectos que se torna imperativo analisar. O argumento central de Ramo, recordemo-nos, é que a China oferece uma visão alternativa ao modelo ocidental de desenvolvimento, codificado no Consenso de Washington. Para averiguar a veracidade dessa afirmação é preciso ir um pouco mais além do modelo ambíguo e incoerente que nos é apresentado por Ramo e procurar definir com mais precisão as características do Consenso de Beijing enquanto paradigma económico e político.

Uma vez que Ramo escolheu apelidar o seu modelo de Consenso de Beijing, asseverando que substitui o Consenso de Washington, faz sentido considerar o que John Williamson, autor deste último, tem a dizer sobre este assunto. Em dois ensaios, um de 2012 e outro de 2014, Williamson oferece-nos a sua perspectiva do modelo de desenvolvimento chinês, comparando-o com o Consenso de Washington e procurando responder à pergunta sobre qual dos dois oferece a estratégia mais adequada para os países

em desenvolvimento. Williamson critica o facto de o Consenso de Beijing de Ramo se resumir a três teoremas muito simples e não oferecer uma lista das políticas seguidas pela China. Como tal, Williamson oferece-nos a sua própria lista, identificando cinco pilares da estratégia de desenvolvimento chinesa.

O primeiro pilar consiste em “reforma gradual” (Williamson 2012, 6). Para os chineses, diz-nos Williamson, “é melhor procurar a modernidade através da mudança gradual do que comprometerem-se com um *‘big bang’* desenhado em abstracto e imposto de cima”³⁰ (Williamson 2012, 6). Williamson aponta como exemplo desta abordagem o facto de muitas das reformas de maior sucesso da China terem sido, numa primeira fase, adoptadas localmente, numa determinada província, e só depois de comprovado o seu sucesso terem sido introduzidas a nível nacional

Williamson define o segundo pilar como um compromisso com “inovação e experimentação” (Williamson 2012, 6). À semelhança de Ramo, Williamson também afirma que a China tem encorajado a inovação mas, ao contrário deste, não a aponta como o motor do crescimento económico chinês (Williamson 2012, 6). Williamson refere a aposta na inovação como uma possível tentativa por parte da China de escapar à “armadilha do rendimento-médio”, um termo muito utilizado recentemente na literatura do desenvolvimento para descrever economias de países emergentes que encontram grandes dificuldades em fazer a transição para economias de alto-rendimento. Williamson não está plenamente convencido da validade deste fenómeno, mas como o antídoto sugerido por aqueles que acreditam na sua existência é a especialização do país em desenvolvimento em indústrias intensivas em tecnologia, vê aí uma possível explicação para essa aposta chinesa na inovação (Williamson 2014, 3-4).

³⁰ “(...) it is better to seek modernity by incremental change than through committing all on a big bang designed in abstract and imposed from above.” (Williamson 2012, 6).

Williamson aponta o “crescimento baseado em exportações” como o terceiro pilar. O crescimento económico chinês assenta na manutenção de um largo excedente da balança corrente, que serve como verdadeiro motor da economia (Williamson 2012, 6).

“Capitalismo estatal” é o quarto pilar do Consenso de Beijing definido por Williamson. De facto, apesar de se continuar a considerar um país socialista, há muito que a China abandonou o planeamento central a favor de uma economia de mercado. Uma parte substancial da economia foi privatizada e os recursos são agora obtidos no mercado, a preços competitivos. No entanto, o estado mantém um peso significativo na economia através da manutenção de várias empresas públicas em sectores estratégicos. Estas empresas detêm vantagem sobre as empresas privadas, uma vez que beneficiam de crédito mais barato por parte dos bancos (muitos dos quais também são públicos) e não enfrentam o perigo de bancarrota, podendo sempre ser salvas com dinheiro público em caso de necessidade. Acrescente-se que nem todos os preços dos recursos são determinados competitivamente, podendo as empresas públicas em certas situações beneficiar de preços subsidiados, abaixo do valor de mercado. É este sistema híbrido que tem sido apelidado (segundo Williamson, bem) de capitalismo de estado (Williamson 2012, 6).

Finalmente, Williamson nomeia o “autoritarismo” do regime chinês como o quinto e último pilar. Uma das características mais evidentes deste regime é a sua hostilidade aos valores democráticos. Porém, isso não tem impedido a liderança chinesa de aceitar que tem responsabilidades para com o país, que vão para além da sua satisfação pessoal. Convém, ainda, realçar que não só o Partido Comunista Chinês se opõe à introdução da democracia na China, como se manifesta veementemente contra qualquer tentativa de utilização das organizações internacionais para disseminar valores democráticos ou promover os direitos humanos. Isto é feito em nome da soberania nacional que é considerada inviolável, independentemente das características do regime

no poder. Esta defesa da soberania nacional tornou-se um dos expoentes da política externa da China e granjeou-lhe popularidade junto dos líderes de muitos países em desenvolvimento e, por vezes, das suas populações (Williamson 2012, 7) (Williamson 2014, 9).

2.2. Consenso de Beijing vs. Consenso de Washington

Definido aquilo que julga ser o modelo de desenvolvimento chinês, Williamson procura então responder à questão sobre qual dos Consensos, Beijing ou Washington, oferece mais esperança para o futuro. O primeiro ponto diz respeito ao debate entre gradualismo e terapia de choque (ou *big bang*). Os defensores do Consenso de Beijing argumentam que o sucesso chinês demonstra a superioridade da primeira abordagem, ao mesmo tempo que criticam o Consenso de Washington por alegadamente fazer a apologia da segunda. Como vimos no capítulo I esta crítica decorre da identificação errada do Consenso de Washington com os SAP do FMI; na realidade, o Consenso é omissivo relativamente ao ritmo apropriado para o seu programa de reformas porque o seu autor não pensou que isso fosse um tópico importante para a América Latina em 1989. Williamson refere agora que colocar a questão desta forma é errado, porque se está a assumir que a mesma resposta é válida em todas as situações. Se um país ainda tem uma economia a funcionar e possui um nível razoável de estabilidade política – i.e. se os seus líderes estão confiantes que estarão no cargo o tempo suficiente para aplicar o pacote de reformas – então o gradualismo é a melhor opção. Porém, se um país tiver a sua economia à beira do colapso e/ou for caracterizado por níveis elevados de instabilidade política, então precisa de um *big bang*. A China é um excelente exemplo de um país onde uma reforma incremental faz todo o sentido; mas Williamson duvida que a mesma opção fosse

possível na União Soviética após a sua derrocada em 1991 (Williamson 2012, 6-7) (Williamson 2014, 3).

Relativamente ao segundo ponto, Williamson faz a mesma crítica que já aqui foi feita ao primeiro teorema de Ramo.: a chave para o crescimento rápido é a imitação e não a inovação. Como tal, os países em desenvolvimento devem concentrar os seus esforços em implementar as invenções que já foram feitas; só um país que esteja à beira de dar o salto para uma economia altamente industrializada deve começar a fazer da inovação uma prioridade (Williamson 2012, 8) (Williamson 2014, 4) (World Bank 2013, 12). Aparentemente foi este o caminho seguido pela China; nos últimos anos tem havido um esforço por parte dos líderes chineses para promoverem “inovação endógena”; contudo, até agora, os resultados têm sido pobres (Kennedy 2010, 469).

O terceiro pilar do Consenso de Beijing segundo Williamson, diz respeito ao facto de a China fazer das exportações a base do seu crescimento económico. Esta estratégia chinesa é completamente consistente com o Consenso de Washington, o que desmente o argumento de Ramo de que a experiência da China faz tábua rasa da teoria económica tradicional. Os mandamentos 5, 6 e 7 do Consenso de Washington visam tornar uma economia vocacionada para o exterior e promover o crescimento das exportações através de uma taxa de câmbio competitiva, da liberalização do comércio e da abertura ao IDE. Relativamente ao primeiro ponto, a taxa de câmbio é competitiva talvez até em demasia, no sentido em que a China tem sistematicamente desvalorizado a sua moeda de forma a manter o seu excedente comercial. A partir dos anos 90 a China reduziu o seu protecçãoismo substancialmente como condição para aderir à Organização Mundial de Comércio em 2001 (Yang 2012, 8). Finalmente, praticamente desde o início do processo de reforma, a China liberalizou os fluxos de IDE (é agora a segunda maior receptora de IDE do mundo, atrás dos Estados Unidos) pelo que também cumpre o sétimo

mandamento. Acresce que se se mensurar a abertura de uma economia pelo peso das exportações face ao PIB, então a China é, das grandes economias do mundo, a mais aberta (Williamson 2014, 4).

O quarto pilar do modelo chinês é o capitalismo de estado. Este é apontado como a grande diferença entre o Consenso de Washington e o Consenso de Beijing: enquanto o primeiro é decididamente pró-mercado (mas não “fundamentalista”), o segundo dá ao estado um papel muito maior na economia. Como vimos no capítulo I, a partir do final dos anos 70 as políticas da maioria dos países ocidentais foram no sentido de minimizar a intervenção do estado na economia. A crise económica global de 2008-09 levou a uma reversão destas políticas: desde o resgate de bancos até à intervenção do estado em empresas demasiado grandes para falir. Apesar destas medidas terem tido um carácter temporário – a maioria destas empresas já foi reprivatizada – tornaram mais difícil aos líderes políticos e aos economistas ocidentais criticarem o intervencionismo económico de Beijing. Acrescente-se, ainda, que enquanto a crise teve um impacto profundo nas economias de praticamente todos os países industrializados, a China escapou virtualmente ileso, apesar de também ter tido de implementar o seu próprio pacote de estímulos, no valor de 600 mil milhões de dólares. A economia chinesa cresceu quase 9% em 2009, enquanto a japonesa afundou cerca de 5%, a americana contraiu 2,6%, e a zona euro viu os seus membros mais frágeis serem arrastados para uma crise de dívida soberana que persiste até hoje (Kurlantzick 2013). Tudo isto pareceu validar o capitalismo estatal que é apresentado como apanágio do Consenso de Beijing e dar nova força ao debate mais importante da teoria económica moderna: qual o peso adequado do estado na economia? Poderá, de facto, o capitalismo estatal constituir-se como uma alternativa credível ao capitalismo liberal que até há bem pouco tempo parecia não ter rival ideológico à altura?

Esta tese não tem, como é evidente, nenhuma pretensão de oferecer uma resposta definitiva para estas questões. Contudo, analisar o caso específico da China pode ajudar a fazer alguma luz sobre o assunto. Para tal, convém caracterizar um pouco melhor o que se entende por capitalismo estatal. Como referido, o traço distintivo deste modelo é a manutenção de várias empresas públicas de grande dimensão em sectores estratégicos. Isto dificilmente parecerá uma novidade uma vez que desde a Segunda Guerra Mundial até ao apogeu do período de privatizações nos anos 80 e 90 este tipo de economia mista era a norma nos países ocidentais. Contudo, o capitalismo estatal no século XXI tem algumas características que o diferenciam do passado. Em primeiro lugar, os governos compreenderam que assegurar a rentabilidade das empresas públicas é uma condição imprescindível de um estado forte. Antes, esta era muitas vezes subordinada aos objectivos políticos e/ou sociais; agora, apesar destes objectivos existirem, devem ser acomodados de maneira a não comprometer o lucro das empresas públicas. Em segundo lugar, a grande maioria destas empresas já não tem o estado como único proprietário; os privados foram convidados a entrar, seja através de venda directa, seja através da dispersão de parte do capital em bolsa. As grandes empresas públicas mundiais estão presentes nas principais praças financeiras internacionais; têm investidores institucionais que monitorizam as suas actividades; competem internacionalmente seguindo todas as regras de boa gestão e têm equipas de gestão profissionais. Em muitos destes casos o estado nem sequer mantém a maioria do capital, o que lhe permite conservar o controlo sobre empresas em sectores-chave, mas sem ter de se preocupar directamente com a sua gestão, que fica, como referido, a cargo de profissionais que são avaliados pelo seu desempenho à frente da empresa. Finalmente, o elemento mais proeminente deste capitalismo estatal é a ascensão de empresas “campeãs nacionais” a posições de topo por todo o mundo. Estas tanto podem ser empresas públicas como empresas privadas

politicamente leais (i.e. cujo gestor e quadros administrativos de topo pertencem ou são nomeados pelo partido do poder) , recebem privilégios do governo (como empréstimos a baixo custo de bancos públicos ou protecção tarifária) e permitem ao estado controlar sectores vitais da economia – combustíveis fósseis, aviação, telecomunicações, produção de ferro e aço, energia eléctrica – ao mesmo tempo que garantem um número considerável de empregos dependentes da vontade política. Para financiar estas empresas, o estado utiliza Fundos Soberanos de Riqueza, ou seja, fundos de investimento públicos cujo capital vem das receitas provenientes da exportação de petróleo e gás natural (os melhores exemplos são a Rússia e os países do Golfo) ou de produtos manufacturados (o caso da China). Estes fundos são, também, utilizados para comprar dívida pública de outros países (como a China faz com os Estados Unidos), ou divisas estrangeiras, investir no imobiliário, ou adquirir empresas estrangeiras relevantes (como a China tem feito na Europa) (Bremmer 2009) (Halper 2010, 122-123) (Wooldridge, Musacchio e Bremmer 2012).

No entanto, existem visões diferentes sobre o que é o capitalismo estatal. Bremmer define-o como “um sistema no qual o estado funciona como o principal actor económico e utiliza os mercados principalmente para obter ganhos políticos”³¹ (Bremmer 2009), sendo a China o expoente máximo deste sistema. Outros países que praticam o capitalismo de estado são, como mencionado, a Rússia e os países do Golfo como a Arábia Saudita ou o Qatar. Países democráticos como o Brasil e a Índia admitem um peso mais significativo do estado na economia e têm empresas públicas de bandeira (como a Petrobras) mas isso não chega para os quantificar como capitalismo de estado, uma vez que o sector privado continua a desempenhar o papel crucial na economia e o governo não exerce controlo efectivo sobre esse mesmo sector. Ian Bremmer adopta, assim, uma

³¹ “(...) state capitalism, a system in which the state functions as the leading economic actor and uses markets primarily for political gain” (Bremmer 2009).

definição de capitalismo estatal mais rígida do que Aldo Musacchio, Stefan Halper e John Williamson identificando-o explicitamente com as autocracias. Deste modo, a primeira grande falha do capitalismo estatal, segundo Bremmer, é mais ou menos evidente: o objectivo deste sistema não é a maximização do crescimento e da criação de riqueza mas sim assegurar que esse processo reforça, em vez de ameaçar, o poder político da elite dominante – como tal, se for forçada a escolher entre a prosperidade pública e a sua própria segurança, esta escolherá sempre a segunda. Por exemplo, uma característica básica de uma economia de alto rendimento é o livre-fluxo de informação e ideias que permite aos consumidores e empreendedores soltarem as suas energias criativas – a chave de qualquer processo de inovação; contudo, como este livre fluxo de informação também pode ser usado para fomentar a contestação popular ou o disseminar de ideias subversivas um governo autoritário não o pode permitir, censurando activamente os meios de comunicação e aquele que é o maior veículo de transmissão de ideias: a internet (Wooldridge, Musacchio e Bremmer 2012). Este sistema tem, pois, um impacto negativo na inovação doméstica e talvez explique porque os resultados da China nesta área não têm, até agora, sido os melhores.

O capitalismo autoritário também não tolera o fenómeno da destruição criativa, que permite a novas empresas substituírem as antigas. Este fenómeno é uma ameaça à estabilidade doméstica pois não é indolor: causa perda de empregos e pode levar cidadãos à rua, o que faz com que os governos autoritários tenham ainda mais motivos para o reprimir do que governos democraticamente eleitos. Tudo isto faz com que as perspectivas de crescimento a longo-prazo dos países que seguem o capitalismo estatal sejam menores do que aqueles que seguem o capitalismo liberal (Wooldridge, Musacchio e Bremmer 2012). Bremmer não o menciona mas deve-se, ainda, acrescentar o potencial para a corrupção. Um sistema cujo objectivo primordial é manter no poder a elite dominante é um sistema

em que, inevitavelmente, uma boa parte dessa oligarquia irá abusar dessa posição de privilégio para enriquecer. Capitalismo de estado torna-se, assim, apenas outro nome para o capitalismo de clientela (*crony capitalism*³², no original), com as inevitáveis consequências para a economia em termos de ineficiência e desperdício. Dadas as notícias cada vez mais frequentes nos últimos anos sobre as fortunas acumuladas em paraísos fiscais por altos quadros do Partido Comunista Chinês (incluindo os ex-presidente e ex-primeiro-ministro Hu Jintao e Wen Jiabao e familiares do actual presidente Xi Jinping e, até mesmo, do falecido Deng Xiaoping) torna-se difícil contestar este argumento (Salvador 2014).

Definidos os vectores do Consenso de Beijing estamos em condições de averiguar a verdade da afirmação de Ramos que o modelo chinês é algo único – uma experiência muito inovadora que fez tábua rasa de toda a teoria económica tradicional e alcançou resultados surpreendentes, comprovando assim a nulidade dessa mesma teoria. É verdade que a experiência chinesa é única no sentido em que nenhum outro país adoptou a mesma combinação de políticas e experienciou os mesmos resultados. Mas afirmar isto é uma redundância: não há dois países iguais, pelo que é evidente que a experiência chinesa na sua totalidade é diferente da de todos os outros. Mas será diferente e inovadora o suficiente para se afirmar que a China tem um modelo próprio, uma visão alternativa à ortodoxia económica vigente?

³² *Crony capitalism* é um termo que descreve uma economia na qual o sucesso de uma empresa não é determinado pelo mercado livre mas antes pela proximidade da relação entre os administradores da mesma e os agentes políticos no poder. Estes últimos favorecem determinadas empresas em detrimento de outras, concedendo-lhes privilégios (como isenções fiscais, subsídios, protecção tarifária e monopólios administrativos) em troca de lealdade política e apoio financeiro. Este fenómeno afecta todos os países, mas é particularmente problemático em países em desenvolvimento onde é mais difícil combater a corrupção. O termo terá sido cunhado por George M. Taber num artigo da revista Time de 1980 intitulado “a case for crony capitalism” onde analisava o regime político filipino de Ferdinando Marcos. Popularizou-se a seguir à crise financeira asiática de 1997, uma vez que as principais economias da Ásia são frequentemente criticadas pela relação próxima entre os negócios e o poder político (Safire 1998).

Ramo afirma que sim, que o sucesso chinês contradiz cada um dos princípios formulados no Consenso de Washington. A realidade parece desmenti-lo: de facto, a China seguiu várias das prescrições do Consenso de Washington. O primeiro mandamento recorde-se, defendia défices orçamentais suficientemente pequenos para poderem ser financiados sem recurso à emissão de moeda (vulgo imposto inflacionário). De 1988 a 2013, o défice orçamental chinês foi, em média, 1,93% do PIB, tendo ultrapassado a barreira dos 3% apenas uma vez, em 1991 (3,1%). Mesmo em 2009, no auge da recessão mundial que forçou a China a implementar um vasto programa de estímulos à economia, o défice orçamental cifrou-se apenas nos 2,8% do Produto (Trading Economics 2015). Esta disciplina foi essencial para eliminar a inflação do final dos anos 80 e para dar à China a folga orçamental para manter a economia perto do pleno emprego durante a recessão. A China seguiu ainda, como vimos, os mandamentos 5, 6 e 7, tornando-se numa das economias mais abertas do mundo e fez progressos significativos em mais quatro: no redireccionamento do investimento público de subsídios ineficientes para bens públicos como a educação e a saúde; na expansão da base fiscal; na desregulação das barreiras à entrada e saída de empresas; e no fortalecimento dos direitos de propriedade. Fez menos progressos na liberalização das taxas de juro e na privatização mas, ainda assim, privatizou uma parte substancial das suas empresas públicas a partir dos anos 90 (Kennedy 2010, 470).

Apesar da experiência chinesa ter seguido mais de perto os cânones da teoria económica tradicional do que alguns gostariam, têm igualmente razão aqueles que afirmam que a China adoptou várias políticas diferentes. Todavia, uma vez mais, é errado atribuir a proveniência dessas políticas apenas aos governantes chineses. De facto, a China limitou-se em larga medida a adaptar e a refinar um modelo de crescimento que já tinha sido desenvolvido e aplicado por vários outros territórios asiáticos como Hong

Kong, Singapura, Taiwan, Coreia do Sul (os tigres asiáticos) e Japão. Todos estes países/territórios tiveram o seu próprio milagre económico, registando taxas de crescimento anual na ordem dos 8-10% do PIB durante vários anos, e partilham várias características fundamentais com a China: mão-de-obra barata, moeda subvalorizada, elevados níveis de poupança; elevados níveis de IDE; uma aposta consistente na educação; mercados domésticos protegidos; e elevados subsídios do estado a indústrias nacionais de forma a proporcionar-lhes competitividade nas suas exportações para os mercados internacionais. Este modelo, frequentemente conhecido como o modelo asiático oriental (*East Asian model*), tem como premissa básica o facto de o crescimento económico resultar da produção e exportação em massa de produtos com uma vantagem competitiva decisiva nos mercados internacionais (Halper 2010, 69-70). Um dos exemplos de capitalismo dirigido pelo estado (o outro, recorde-se, são as economias do petróleo como a Rússia, a Venezuela e os países do Golfo), este modelo caracteriza-se, também, como referido, pelo apoio do estado a empresas públicas em sectores estratégicos ou pela criação de empresas privadas “campeãs nacionais”. Vários dos aspectos mais sintomáticos deste modelo (como a criação de Zonas Económicas Especiais) foram explicitamente copiados pela China dos seus vizinhos asiáticos e aplicados com enorme sucesso (Kennedy 2010, 471). Como tal, a haver um modelo de desenvolvimento alternativo ao Consenso de Washington, faria mais sentido mencionar este modelo asiático oriental do que um Consenso de Beijing.

2.3. O Consenso de Beijing como leninismo de mercado: o desafio à democracia liberal

A falta de coerência do Consenso de Beijing enquanto alternativa à ortodoxia do pensamento económico ajuda a explicar por que, em anos recentes, o conceito tem sido

cada vez menos utilizado como sinónimo do “modelo de desenvolvimento chinês” – alternativamente, o discurso à volta deste tema tem-se focado em “como o sucesso da China pode apresentar uma ameaça ideológica ao Ocidente e à ordem liberal democrática mundial”³³ (Zhang 2011, 12). Num artigo de 2006 no *Journal of Democracy* Nazneen Barma e Ely Ratner alertam-nos para os perigos do modelo chinês. Este modelo, afirmam, apresenta duas características fundamentais: “capitalismo iliberal, a prática e promoção de uma estratégia de governança onde os mercados são livres mas a política não o é; e soberania iliberal, uma abordagem às relações internacionais que enfatiza a inviolabilidade das fronteiras nacionais face a uma intervenção externa”³⁴ (Barma e Ratner 2006). A China apresenta, assim, ao mundo uma alternativa crescentemente legítima ao paradigma ocidental. Segundo Barma e Ratner, “a promoção do iliberalismo chinês pode afastar vários países em desenvolvimento do caminho da democracia liberal, criando uma comunidade de países que rejeitam a visão ocidental dos direitos humanos e os seus padrões de governança.” Como tal, concluem, “na ascensão da China, o que está realmente em jogo não é a competitividade ou o poder americanos, mas sim o futuro da ordem liberal internacional”³⁵ (Barma e Ratner 2006).

Até há bem pouco tempo, esta ordem mundial parecia incontestada. Com a queda do muro de Berlim tinha desaparecido, dizia-se, a única alternativa ideológica coerente ao liberalismo democrático. O comunismo tinha-se demonstrado inviável como sistema económico e os países em desenvolvimento que até então tinham conseguido permanecer

³³ “(...) how China’s success may present an ideological threat to the West and to the liberal democratic world order.” (Zhang 2011, 12).

³⁴ “The China model powerfully combines two components: illiberal capitalism, the practice and promotion of a governance strategy where markets are free but politics are not; and illiberal sovereignty, an approach to international relations that emphasizes the inviolability of national borders in the face of international intervention”. (Barma e Ratner 2006).

³⁵ “The spreading of Chinese illiberalism could set scores of developing nations away from the path of liberal democracy, creating a community of countries that reject Western views of human rights and accepted standards of national governance. In the rise of China, what is really at stake is not American competitiveness or power, but the future of the liberal international order.” (Barma e Ratner 2006)

não-alinhados encontravam-se cada vez mais atraídos para a órbita dos Estados Unidos e dos seus aliados ocidentais. Através de organizações supranacionais como as Nações Unidas, o FMI e o Banco Mundial a economia de mercado era imposta aos países em desenvolvimento combinada com uma série de prescrições de política liberal relativamente aos direitos humanos, liberdades civis e políticas e promoção da democracia.

Como acontece frequentemente a realidade revelou-se diferente das previsões. As promessas de prosperidade para os países em desenvolvimento que abraçassem o capitalismo de mercado livre e a democracia liberal, na maioria dos casos, não se materializaram. Os SAP devastaram as suas economias, ao mesmo tempo que a abertura aos mercados financeiros mundiais os expôs às crises financeiras com origem nos países desenvolvidos. Na frente política, as eleições fizeram pouco para libertar muitos países em desenvolvimento de governações despóticas, conduzindo muitas vezes a democracias de fachada governadas por oligarquias corruptas. A invasão americana do Iraque e a crise financeira internacional de 2008-09 contribuíram muito para diminuir, ainda mais, o apelo do modelo ocidental junto dos países em desenvolvimento. Duas narrativas apareceram nos últimos anos para desafiar o paradigma dominante: o islamismo jiadista que, apesar do seu preocupante crescimento no mundo islâmico, não é, parece-nos, sustentável no longo prazo como modelo político e económico; e o iliberalismo chinês, bastante mais apelativo para um mundo em desenvolvimento crescentemente desiludido com o Ocidente (Barma e Ratner 2006). A característica mais fundamental deste modelo, que o torna tão profundamente atractivo para os países em desenvolvimento parece, na sua essência, bastante simples: o poder do mercado somado à estabilidade da governação autoritária (Halper 2010, 126). Na realidade, esta característica vem desafiar décadas de sabedoria convencional: durante muito tempo acreditou-se que a adopção do capitalismo

inevitavelmente conduzia à adopção da democracia liberal (Halper 2010, 55). Esta posição parece de difícil contestação: de facto, no século XXI, todos os países que praticam a democracia conduzem os seus sistemas económicos de acordo com alguma versão dos princípios do mercado livre. A correlação é simples de explicar: o capitalismo provou ser o sistema mais capaz de gerar consistentemente elevadas taxas de crescimento económico e esse crescimento é essencial para a existência de uma democracia. A democracia constrói-se a partir de uma situação de prosperidade económica: se exceptuarmos os países que enriqueceram à custa do petróleo, quanto maior for o PIB *per capita* de um país, maior é a probabilidade de que este tenha um sistema político caracterizado por eleições livres e justas. A rápida expansão da democracia nos últimos 25 anos do século XX aconteceu, quase exclusivamente, em países que nas décadas anteriores tinham aumentado os seus níveis de riqueza. A razão para este facto é que a riqueza gerada pelo capitalismo de mercado torna possíveis os dois factores essenciais das democracias liberais modernas: a liberdade política e o exercício da soberania popular através de um governo representativo. Em primeiro lugar, o capitalismo assenta na posse de propriedade privada; assegurar este direito é uma das mais antigas formas de liberdade. Liberdade, como se sabe, tem a ver com assegurar uma área de acção humana livre de quaisquer interferências; ao impor a inviolabilidade do direito à propriedade privada, o capitalismo de mercado livre está a limitar os poderes do governo, uma condição *sine qua non* das democracias modernas. A protecção da propriedade privada traz consigo outro elemento essencial de uma democracia liberal: o primado da lei. Onde a propriedade privada é segura e bem-distribuída, este tende a ser respeitado. Em segundo lugar, a riqueza torna possível o tipo de participação política que é requerida numa democracia liberal pois cria uma classe média, com níveis de literacia crescentemente elevados que, satisfeitas as suas necessidades básicas, irá progressivamente tornar-se mais

reivindicativa dos seus direitos civis e políticos, exigindo ter uma palavra a dizer na governação do país (Mandelbaum 2008, 100-103).

Consequentemente, a lógica que se seguiu à queda da União Soviética parecia evidente. Com o fim do comunismo, todos os países que não quisessem ficar à margem do progresso teriam de se liberalizar economicamente. À medida que os países fossem enriquecendo, as classes médias emergentes iriam exigir maior representação e participação nas decisões políticas, algo que os governantes teriam de conceder, se quisessem que os seus países continuassem a prosperar. Ao mesmo tempo, o mercado iria criar centros de poder independentes e associações cívicas que serviriam de contrapeso ao poder do Estado (Halper 2010, 67). Como tal, a liberdade económica traria consigo a liberdade política e a globalização seria uma força para a inevitabilidade da democracia. O mundo livre era também o mundo rico e para as populações dos países em desenvolvimento a promessa de uma vida melhor era ainda mais apelativa do que a promessa de liberdade. Gerou-se, assim, uma sensação de equivalência entre os conceitos de capitalismo, crescimento económico e democracia: onde os mercados livres fossem introduzidos o crescimento económico despontaria seguido, inevitavelmente, de uma transição para um regime democrático.

Sabe-se, agora, que esta visão foi excessivamente optimista. Apesar da correlação entre estes três conceitos ser forte, ela está longe de ser perfeita: nem todos os países que adoptaram a economia de mercado se democratizaram; nem todos os países democráticos são ricos. A China provou que é possível adoptar uma economia de mercado e atingir taxas de crescimento económico e de redução de pobreza impressionantes sem abdicar de um regime político autoritário. Nas palavras de Stefan Halper, “muitos líderes de países em desenvolvimento admiram e emulam agora um novo tipo de capitalismo com dois componentes distintos: primeiro, uma política económica liberal, que abre a economia ao

investimento e permite o desenvolvimento de um sector privado, apesar de sob vigilância estrita do Estado; segundo, a persistência de uma governação autoritária, que permite ao partido no poder manter um controlo firme sobre o governo, os tribunais, as forças armadas, e o fluxo de informação”³⁶(Halper 2010, 30).

Este “autoritarismo de mercado” chinês assenta num pacto entre o governo do Partido Comunista Chinês (PCC) e a sociedade: o governo continua a aumentar os níveis de vida da população e esta, em troca, não questiona o direito do Partido a governar de forma autocrática (Halper 2010, 126). Liberdades civis e políticas são trocadas por estabilidade e prosperidade económica e desde que o governo continue a cumprir esta sua promessa é pouco provável que venha a sofrer contestação nos tempos mais próximos (Barma e Ratner 2006).

O controlo do PCC sobre a sociedade chinesa nem sempre pareceu tão seguro. Após o desastre dos anos comunistas sob a égide de Mao-Tsé-Tung os líderes chineses perceberam que a ineficiência económica do comunismo tinha de ser ultrapassada para permitir a sobrevivência do próprio PCC. Liderado por Deng Xiaoping, o Pequeno Timoneiro, o Partido iniciou em 1978 uma série de reformas que despoletaram a transição da China para uma economia de mercado e foram responsáveis pelas extraordinárias taxas de crescimento económico que o país tem registado desde então. O ano de 1989 foi crucial para o PCC: não só foi o ano do massacre da Praça de Tiananmen como também do colapso do comunismo na Europa de Leste. Este choque duplo providenciou aos líderes chineses várias lições fundamentais: evitar o fracasso económico, continuando com o programa de reformas; não adoptar uma política externa agressiva à semelhança do que

³⁶ “Many developing country leaders now admire and emulate a new kind of capitalism with two distinct components: first, a liberal economic policy that opens the economy to investment and permits the development of a private sector, albeit heavily controlled by the state; second, the persistence of authoritarian rule, which allows the ruling party to keep a firm grip on government, the courts, the military, and the flow of information.” (Halper 2010, 30)

foi feito pela URSS, evitando, ao máximo, desafiar a ordem mundial vigente; encontrar um substituto para a ideologia socialista enquanto fonte de legitimidade do monopólio do poder do PCC (Vaz-Pinto 2010, 27).

Esta legitimidade assenta em dois factores interdependentes. O primeiro advém da capacidade do regime de continuar a providenciar crescimento económico e a melhorar as condições de vida da sua população, uma parte da qual continua a ser extremamente pobre. O PCC abandona, assim, a rigidez da sua ideologia a favor de uma abordagem flexível e pragmática: doravante, não interessa que tipo de políticas são adoptadas, desde que conduzam ao resultado adequado. Nas palavras de Deng Xiaoping “não interessa se o gato é negro ou branco desde que cace ratos” (Halper 2010, 143-144).

O segundo elemento de legitimidade diz respeito ao nacionalismo e à “recuperação da excepcionalidade civilizacional do Império do Meio” (Vaz-Pinto 2010, 35). Os líderes chineses procuraram recuperar um passado glorioso, quando a China era o centro do mundo, rodeada de “povos bárbaros”. Esta reabilitação da história faz-se sentir sobretudo na utilização crescente do Confucionismo enquanto elemento fundamental da cultura chinesa. O Confucionismo é um sistema ético que enfatiza a relação hierárquica entre o governante e o governado – o primeiro respeita o monopólio do poder do segundo, desde que este cumpra as suas funções de providenciar segurança, alimentação e bem-estar económico. Este pacto, como vimos, constitui a base do capitalismo iliberal chinês (Halper 2010, 150).

Um elemento igualmente importante do iliberalismo chinês é, como referido, a sua defesa intransigente do sistema de soberania de Vestefália, que se caracteriza por afirmar que cada estado possui soberania absoluta sobre o seu território, soberania essa que é inviolável em qualquer circunstância. Este sistema, que governou as relações entre estados durante cerca de três séculos, perdeu alguma relevância na actual ordem liberal

internacional. Se é verdade que os principais actores da sociedade internacional continuam a ser os estados soberanos, há muito que a sua soberania deixou de ser considerada inviolável. A horrível carnificina da Segunda Guerra Mundial e do Holocausto despertou consciências em todo o mundo para o que podia ocorrer quando um estado possui soberania ilimitada e a ordem internacional carece de normas que possibilitem aos cidadãos de um estado desobedecer a ordens legais mas imorais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi o primeiro passo no reconhecimento de que os indivíduos tinham direitos que eram independentes da cidadania em qualquer estado. Na ordem liberal internacional a soberania não é mais vista como um fim em si mesmo, mas como um valor instrumental que deve servir para promover o respeito pelos direitos humanos: governos e elites que violem seriamente esses direitos destroem a única razão que legitima o seu poder político e, como tal, não devem ser protegidos pela lei internacional. Esta perspectiva tem servido como justificação de intervenções humanitárias em casos de violações sistemáticas e em massa de direitos humanos, como foi o caso da intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) na Bósnia. A China contesta esta visão do mundo. Na sua perspectiva, a soberania dos governos nacionais dentro das suas fronteiras é incontestada. Esta posição não advém de razões ideológicas mas sim pragmáticas: a China precisa de proteger aquilo que considera ser os seus direitos sobre Taiwan, o Tibete e Xinjiang e de suprimir a narrativa da democracia, impedindo os EUA e a Europa de questionarem o seu regime político e a forma como trata os dissidentes internos. O efeito deste posicionamento, consideram Barna e Ratner, é que “a soberania iliberal se está rapidamente a tornar o primeiro desafio coerente à ordem liberal mundial desde o comunismo soviético”³⁷ (Barma e Ratner 2006).

³⁷ “Illiberal sovereignty is fast becoming the first coherent challenge to the liberal world order since Soviet communism.” (Barma e Ratner 2006).

Muitos comentadores ocidentais, como vimos, afinam pelo mesmo diapasão. Halper afirma sem rodeios que “o modelo autoritário chinês irá dominar o século XXI” (Halper 2010). Timothy Garton Ash afirma que o capitalismo autoritário da China é a maior ameaça que a democracia liberal enfrenta no século XXI precisamente porque pode ser plausivelmente associado a modernidade económica, tecnológica e cultural. Durante 500 anos a modernidade foi trazida ao mundo pelo Ocidente: conceitos como democracia, primado da lei, separação de poderes, propriedade privada, direitos inalienáveis, foram produtos de uma narrativa modernista que acompanhou o desenvolvimento da civilização ocidental – desde a Grécia Antiga e o Império Romano até ao século XX, passando pelo Renascimento, a Reforma, e o Iluminismo. Mesmo as duas formas de modernidade não liberais que desafiaram a democracia liberal no século XX eram ocidentais: o fascismo e o comunismo. A China oferece agora ao mundo um modelo de modernidade que é simultaneamente iliberal e não-ocidental. Contudo, a grande questão que se coloca é a seguinte: quão estável é este capitalismo autoritário (Garton Ash 2008)? À medida que a China prossegue o seu trajecto em direcção a uma economia de alto rendimento, conseguirá o PCC continuar a evitar a liberalização política?

Considerando a história dos últimos 35 anos tudo indica que sim. Desde 1978, o PCC tem repetidamente desafiado as narrativas que profetizam o seu desastre iminente. O partido liderou com sucesso a transição do socialismo para uma economia de mercado, sobreviveu a Tiananmen, e ultrapassou a recente crise financeira internacional indemne. Richard McGregor, num artigo da *Foreign Policy*, dá-nos as razões pelas quais acredita que o PCC irá continuar a dominar o sistema político chinês nos anos que se avizinham. Segundo ele, ao contrário do que se passou em Taiwan, na Coreia do Sul, ou no Japão, a classe média chinesa não irá fazer exigências de democracia (contrariando assim a teoria modernista que afirma que à medida que a classe média se torna mais próspera

economicamente começa a exigir ter uma maior voz na governação do país). O motivo é que esses três países estiveram, durante vários anos, sob forte influência americana e Washington desempenhou um papel crucial na sua democratização. O actual regime chinês, pelo contrário, nasceu de uma revolução cujo um dos princípios fundadores era expulsar os imperialistas estrangeiros do país. McGregor afirma que a classe média chinesa até pode desejar mais liberdade política mas não se atreverá a levantar-se em massa contra o Partido pois tem demasiado a perder. Após décadas de guerras e pobreza extrema, a nova classe média valoriza demasiado a estabilidade e prosperidade económica providenciadas pelo Partido nos últimos 35 anos para querer pôr tudo em causa em nome da democracia, especialmente quando o preço a pagar pela desobediência é tão alto. O PCC continua a exercer um controlo total sobre o exército, a propaganda e as nomeações para todos os cargos de chefia importantes do país, sejam ministros, governadores regionais, CEO de grandes empresas, reitores de universidades ou directores de jornais (McGregor 2013). Equipado de recursos económicos virtualmente inesgotáveis, o Partido foi capaz de desenvolver um sistema extremamente eficiente de manutenção da estabilidade que tem, com sucesso, impedido a segunda parte da teoria de modernização de alguma vez ter lugar. Uma extensa rede de segurança controla o país, alimentada por milhares de voluntários e informantes, que podem reportar todo e qualquer tipo de actividade “suspeita” numa questão de minutos. O *Big Brother*, para usar a famosa expressão de George Orwell, está por toda a parte (Youwei 2015). A Internet, considerada a tecnologia da libertação por muitos pensadores ocidentais³⁸, não tem servido, ao contrário das previsões destes, para desestabilizar o regime mas antes pelo contrário tem-no fortalecido. A grande *firewall* impede a disseminação dos ideais democráticos ao mesmo tempo que os nacionalistas têm rédea livre para veicular a propaganda

³⁸A expressão “liberation technology” foi cunhada por Larry Diamond num ensaio no *Journal of Democracy* (2010).

governamental. Por tudo isto, Richard McGregor acredita que o capitalismo autoritário chinês (ou, como ele lhe chama, “leninismo de mercado”) está para durar (McGregor 2011).

Porém, outros pensadores contestam esta opinião. Marc Plattner afirma que o problema dos capitalismos autoritários de países como a China e a Rússia é que a sua legitimidade assenta, como vimos, no seu desempenho económico. Enquanto estes regimes forem capazes de providenciar os seus cidadãos com uma melhoria crescente das suas condições de vida estes estarão dispostos a aceitar limites à sua liberdade política: contudo, se o crescimento económico estagnar que outras fontes de legitimidade podem eles utilizar? A democracia, defende Plattner, também é vulnerável se más condições económicas persistirem por um período de tempo prolongado mas no curto prazo é bem mais resistente: não só possui a capacidade de mudar de governo através de eleições sem ter de mudar de regime como goza do um maior apoio popular devido ao facto de as pessoas valorizarem as suas liberdades políticas e civis (Plattner 2009). Os regimes políticos da China e da Rússia têm progressivamente recorrido ao nacionalismo como forma de se legitimarem perante a população, contudo, esta é uma espada de dois gumes: se pode servir para unir uma nação contra “um inimigo externo” e fomentar a lealdade ao governo também se pode tornar incontrolável e virar-se contra o regime, sobretudo se este sofrer alguma derrota na arena política ou se se criar a percepção de que é demasiado branda na defesa dos interesses do país. Igualmente, no caso da China, existe a percepção de que um sentimento xenófobo excessivo pode danificar as relações com parceiros económicos essenciais como os Estados Unidos e o Japão, pelo que o Partido caminha sob uma linha ténue entre fomentar o nacionalismo e moderá-lo (Halper 2010, 156).

Youwei, também afirma que o modelo capitalista autoritário chinês poderá estar próximo do esgotamento, não obstante o sucesso de que gozou nos últimos anos. Este

sucesso deveu-se àquilo que ele apelida de “adaptação autoritária – o uso de reformas políticas em substituição de mudança institucional fundamental” (Youwei 2015). Sob a liderança de Deng Xiaoping isso significou reformar a agricultura e libertar o empreendedorismo. Para Jiang Zemin, implicou formalizar a adopção de uma economia de mercado, reformar as empresas públicas e aderir à OMC. Para Hu Jintao, significou reformar a segurança social. Xi Jinping, por enquanto, tem-se concentrado no combate à corrupção – mas aqueles que esperam uma nova era de grandes reformas poderão ficar desapontados, diz-nos Youwei, uma vez que já não existe grande margem de evolução dentro do actual sistema autoritário chinês.

O principal motivo é que a maioria das reformas que se poderiam fazer sem ameaçar seriamente os interesses instalados já foram feitas – tais como reformar a agricultura, encorajar o empreendedorismo, promover o comércio e a abertura externa. As que ficaram por fazer são as difíceis, tais como a remoção dos monopólios estatais em vários sectores da economia, o estabelecimento de um sistema judicial independente ou o reforço dos poderes do parlamento em detrimento do executivo. Estas reformas já poderiam começar a abrir sérias brechas no controlo que o Partido exerce sobre a sociedade chinesa pelo que é pouco provável que venham a avançar. A burocracia e as elites são ferozmente a favor da manutenção do *status quo*, vendo a continuação da reforma parcial como o melhor amigo do capitalismo de clientela. A reforma anticorrupção de Xi Jinping não deve ser visto como transformadora pois não tem servido para encorajar uma imprensa mais livre, tribunais mais independentes e uma sociedade civil mais forte; tem antes servido para reforçar o poder do líder à custa da burocracia e das elites (Youwei 2015).

Que futuro haverá pois para o autoritarismo de mercado na China? O primeiro é o regime político chinês conseguir efectuar com sucesso a transição para uma economia

de alto rendimento, tornando-se a China uma nova Singapura, mas a uma escala muito maior. Este cenário apresenta-se difícil por vários motivos: a China é um país muito maior e mais complexo que Singapura e já aqui foram analisados em detalhe os problemas enormes que resultaram do “miraculoso” processo de crescimento, com muitos analistas a previrem que a China poderá estar a aproximar-se de uma “aterragem brusca” (*hard landing*), ou seja, que o milagre económico poderá dar lugar dentro de uns anos, a um período de estagnação semelhante ao que aconteceu noutros países asiáticos como o Japão. Por outro lado, Singapura apesar de não ser uma democracia é muito menos autoritária que a China actual, possuindo vários partidos no parlamento e um maior grau de liberdade política.³⁹ A China teria de iniciar o caminho da liberalização política para alcançar o grau de estabilidade que Singapura alcançou, algo que os líderes do PCC não parecem dispostos a arriscar.

O segundo cenário, e o mais provável, é a manutenção do *status quo*. Os factores estruturais que propiciaram o milagre económico da China ainda não estão completamente esgotados: ainda existe potencial para o crescimento da economia de mercado na China e isso continuará a beneficiar o regime nos tempos mais próximos. Mas não para sempre: se de facto a China sofrer uma “aterragem brusca” a legitimidade deste pode evaporar-se rapidamente. Qualquer um dos problemas que o crescimento desenfreado engendrou – a desigualdade gritante entre litoral e interior, a bolha do sector imobiliário, o sobre-endividamento dos governos regionais, a poluição descontrolada – têm a capacidade para pôr fim ao milagre económico, colocando assim em questão a legitimidade do PCC para continuar a governar a China.

³⁹ Em 2015, a Freedom House classificou Singapura como “parcialmente livre”, com um *rating* de 4 para liberdades civis e 4 para direitos políticos numa escala de 1 a 7 (em que 1 é o melhor e 7 o pior). Já a China foi classificada como “não livre”, com um *rating* de 6 para liberdades civis e 7 para os direitos políticos (o que configura a absoluta inexistência dos mesmos).

2.4. A China em África: uma análise do *soft power* chinês

Uma vez examinado o Consenso de Beijing nas suas múltiplas formulações cabe-nos agora analisar porquê e de que forma a China procura exportar o seu modelo para o resto do mundo, se é que o faz. Esse é, pelo menos, o argumento de vários académicos, tais como Stefan Halper, Joshua Kurlantzick, Nazeen Barna e Ely Ratner. Estes dois últimos afirmam que o “governo chinês começou a construir uma estrutura internacional alternativa ancorada em normas iliberais”⁴⁰ (Barma e Ratner 2006). Kurlantzick afirma que, reconhecendo que não serão capazes de desafiar a supremacia militar e tecnológica dos Estados Unidos durante as próximas décadas, os líderes chineses aperceberam-se que podem competir de outras maneiras, nomeadamente promovendo activamente o seu modelo de desenvolvimento. “À medida que outros países aprendem e adoptam aspectos do modelo chinês” diz-nos Kurlantzick, “é mais provável que alinhem com a China, partilhem os valores chineses, e estabeleçam ligações com os líderes chineses”⁴¹ (Kurlantzick 2013). Halper afirma que oficiais e líderes dos quatros cantos do globo não-ocidental viajam agora para a China para aprender com os chineses como tornar-se capitalista (e obter taxas impressionantes de crescimento económico), permanecendo autocrático (Halper 2010, 32). Ele escreve que “o grande problema é que o modelo de governação da China é mais apelativo para o mundo em desenvolvimento e algumas das potências de média dimensão do que o modelo de capitalismo democrático americano. Colocados perante a escolha entre o capitalismo democrático e as suas liberdades e o autoritarismo de mercado e o seu elevado crescimento, estabilidade, melhoria das condições de vida e limites à liberdade de expressão – uma maioria no mundo em desenvolvimento e muitas potências não-ocidentais de média dimensão prefeririam o

⁴⁰ “(...) the Chinese government has begun to build an alternative international structure anchored by these illiberal norms” (Barma e Ratner 2006).

⁴¹ “ (...) as other countries learn and adopt aspects of the China model, they will become more likely to align with China, to share China's values, and to connect with China's leaders.” (Kurlantzick 2013).

modelo autoritário”⁴² (Halper 2010, x). Halper foca-se na forma como a China tem seduzido regimes iliberais em África, na Ásia e na América Latina para a sua órbita, através de empréstimos e investimentos livres de condições e advoga medidas para conter o seu impacto, dizendo que se “este [desafio] não for confrontado na próxima década, os Estados Unidos ver-se-ão num mundo insensível aos valores e princípios democráticos que guiaram o progresso ocidental por mais de dois séculos”⁴³ (Halper 2010, x).

Os confrontos entre ideias e sistemas de valores dão-se na arena do *soft power*, um conceito cunhado por Joseph Nye, que se tornou rapidamente um dos conceitos mais famosos da disciplina de Relações Internacionais, embora também um dos mais mal-interpretados. Nye define *soft power* como a capacidade de um país influenciar as preferências de outros países através da atracção ou do exemplo. Segundo Nye, “um país pode obter os resultados que quer na política mundial porque outros países – admirando os seus valores, emulando o seu exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e abertura – querem segui-lo”⁴⁴ (Nye 2004, 5). Diferencia, assim, *soft power* de *hard power*, que inclui o poder militar e económico. Enquanto o *soft power* se baseia na capacidade de *atracção* ou sedução de um país – seja através da sua cultura, ideologia e valores políticos, ou prosperidade económica – o *hard power* baseia-se na *coerção* – seja a ameaça de uma intervenção militar ou da imposição de sanções económicas – e no *aliciamento* – como a promessa de um empréstimo ou de um investimento, em troca de uma determinada tomada de posição. Outra distinção crucial entre os dois é que enquanto o *hard power* pode ser utilizado de forma quase imediata, o *soft power* é um poder de

⁴² “Given a choice between market democracy and its freedoms and market authoritarianism and its high growth, stability, improved living standards, and limits on expression – a majority in the developing world and in many middle-sized, non-Western powers prefer the authoritarian model.” (Halper 2010, x).

⁴³ “If it is not met in the decade ahead the United States will be left in a world unsympathetic to the democratic values and principles that have guided Western progress for more than two centuries.” (Halper 2010, x).

⁴⁴ “A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries-admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness-want to follow it.” (Nye 2004, 5)

média e longa formação. Adicionalmente, o *soft power* depende sobretudo de actores não-governamentais (empresas, universidades, agentes culturais, figuras desportivas, etc) pelo escapa muito mais ao controlo do Estado do que o *hard power* (Nye 2004).

Joshua Kurlantzick, é um dos primeiros a fazer a ligação entre o consenso de Beijing e o conceito de *soft power*. Adota propositadamente um conceito mais abrangente do que Nye: segundo ele, “para os chineses, *soft power* significa tudo o que se encontra fora das áreas militares e de segurança, incluindo não apenas a cultura popular e a diplomacia, mas também mecanismos diplomáticos e económicos mais coercivos, como ajuda e investimento e participação em organizações multilaterais.”⁴⁵ (Kurlantzick 2007, 6). Kurlantzick documenta de forma elaborada a “ofensiva de charme” chinesa no Sudeste Asiático e alerta para o mesmo perigo que Halper e Barna e Ratner: o crescente apelo do modelo autoritário chinês, em detrimento do modelo liberal democrático ocidental.

Antes de iniciar a análise do *como*, ou seja, que mecanismos a China utiliza para expandir a sua influência para o resto do mundo, convém explicar o *porquê*, isto é, os motivos que guiam a sua estratégia internacional. Esta estratégia visa responder a três grandes desafios políticos e económicos. O primeiro diz respeito à mencionada necessidade que o governo chinês tem de afirmar o “princípio da China única”, ou seja, de que tanto Taiwan como a área continental são partes inalienáveis de um mesmo país e o PCC é o seu único representante legítimo. Como tal, todos os países que desejem estabelecer relações diplomáticas com a República Popular da China devem romper relações com a República da China (Taiwan). O segundo desafio prende-se com a necessidade que a China tem de manter a sua assinalável taxa de crescimento económico,

⁴⁵ “For the Chinese, soft power means anything outside of the military and security realm, including not only popular culture and public diplomacy but also more coercive economic and diplomatic levers like aid and investment and participation in multilateral organizations.” (Kurlantzick 2007, 6)

algo que, como vimos, é considerado essencial para a sobrevivência do Partido. Para atingir este objectivo, a China precisa de um fluxo virtualmente ilimitado de recursos energéticos e matérias-primas, tendo para isso de recorrer ao exterior, uma vez que, apesar de ser um país rico em recursos naturais, estes já não são suficientes para cobrir as necessidades exponenciais da economia chinesa. O terceiro desafio resultou da entrada da China no processo da globalização e do seu próprio modelo económico virado para as exportações: a necessidade de expandir para novos mercados, de forma a poder escoar os seus produtos, adquirir tecnologia ocidental e tornar as suas empresas ainda algo “provincianas” em verdadeiras e competitivas multinacionais (Brautigam 2009, 78).

Estes dois últimos desafios ou necessidades motivaram a adopção da estratégia de globalização das empresas chinesas, conhecida por *Going Out* ou *Go Global*. Esta fez parte do processo de integração da China na economia global, iniciada por Deng Xiaoping: se o processo de reforma começou primeiro por apostar em atrair IDE, à medida que a economia foi crescendo e se foi modernizando, as empresas chinesas (sobretudo as estatais), foram cada vez mais encorajadas a investir no exterior. No seguimento da crise asiática de 1997-98 o governo de Beijing decidiu ajudar as multinacionais chinesas a adquirir bases de produção no exterior, de forma a entrarem em novos mercados, adquirirem tecnologia e competências de gestão e reservas de moeda estrangeira – oferecendo-lhes incentivos fiscais e assistência financeira. O grande passo em frente deu-se, contudo, com a entrada da China na Organização Mundial de Comércio em 2001, com a *Going Out Strategy* a ser formalizada como uma das “Quatro Modernizações da China” e a ser incluída no “10º Plano a 5 anos (2001-2005)” para a economia chinesa. O “11º Plano a 5 anos” reforçou esta política: a Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional desenhou uma lista de recursos naturais e tecnologias que o investimento externo chinês deveria visar (Nash 2012). As reservas massivas em moeda

estrangeira acumuladas pelo governo chinês serviram para financiar esta política; a China é a maior detentora, tendo fechado o primeiro trimestre de 2013 com 3,4 biliões de dólares. Em 2007, a China lançou oficialmente a Corporação de Investimento da China (CIC), um fundo soberano destinado precisamente a financiar os investimentos globais das empresas chinesas, com um *plafond* inicial de 200 mil milhões de dólares (Mah 2013, 48). Estes investimentos foram-se tornando progressivamente mais complexos à medida que as empresas se viraram cada vez mais para a aquisição de congéneres estrangeiras. A crise financeira global de 2008-09 abriu uma janela de oportunidades sem precedentes, ao colocar centenas de empresas ocidentais a preço de saldo, sobretudo na Europa do Sul, onde os Estados sobreendividados e desesperados por financiamento se viram forçados a desfazer-se de muitos dos activos que lhes restavam. Em Portugal é de salientar a venda da participação estatal da Energias de Portugal (EDP) à gigante eléctrica chinesa *Three Gorges* e da Rede Eléctrica Nacional (REN) à chinesa *State Grid*; na Grécia levantou grande celeuma a alienação de 50% do porto do Pireu. Outras aquisições icónicas em anos recentes incluem a compra da Volvo pela *Zhejiang Geely Holding Group* e do negócio de computadores da IBM pela Lenovo. As compras da China no Ocidente visam, sobretudo, adquirir empresas de elevado valor tecnológico (Vaz-Pinto 2014), tecnologia essa que será essencial, como vimos, para a China dar o salto para uma economia de alto rendimento. Em 2012, o investimento da China na Europa ultrapassou a soma do investimento nos Estados Unidos e em todo o continente asiático, cifrando-se em cerca de 12,6 mil milhões de dólares (Mah 2013). A venda de empresas estratégicas europeias a um estado ditatorial como o chinês levanta sérias questões estratégicas sobre o futuro da Europa, levando até muitos a afirmar que a China está a levar a cabo uma “Partilha da Europa” (uma referência à “Partilha de África”, levada a cabo pelas potências europeias no século XIX) (Godement, Parello-Plesner e Richard 2011).

Os números que quantificam a estratégia de *Going Out* da China são impressionantes. No início dos anos 90 o investimento chinês no exterior totalizava pouco mais de mil milhões de dólares; em 2014 esse valor atingiu os 870 mil milhões (130 mil milhões foram investidos só nesse ano). Desse total, quase 400 mil milhões foram investidos no sector dos recursos energéticos, sobretudo petróleo e gás natural, mas também uma aposta crescente no nuclear, o que dadas as necessidades energéticas virtualmente ilimitadas da China não é de surpreender. O segundo maior sector de investimento chinês é o das infraestruturas de transportes, que representa mais de 134 mil milhões de dólares. Este sector crescerá de forma exponencial nos próximos anos, impulsionado por megaprojectos como a reconstrução da Rota da Seda ou do Canal da Nicarágua (Tiezzi 2014).

Desde o início do seu processo de abertura ao exterior a China tem procurado integrar-se na ordem económica internacional e nas três principais instituições que a regem: a Organização Mundial de Comércio, o FMI e o Banco Mundial. Em 2005, o então Secretário de Estado adjunto americano Robert Zoellick fez um famoso apelo à China para que se tornasse um “acionista responsável”, querendo com isso dizer que a China não apenas devia obedecer às regras internacionais como providenciar a sociedade internacional com bens públicos como crescimento económico, estabilidade financeira e segurança regional (Zoellick 2005). A China tem, na generalidade, cumprido este papel mas, como afirma Luís Mah, “a verdade é que jogar apenas pelas regras estabelecidas irá tornar-se uma estratégia cada vez menos adequada num mundo cada vez mais interligado, onde se faz sentir progressivamente o impacto da economia chinesa” (Mah 2013, 49).

A China tem também procurado activamente criar instituições que poderão vir a rivalizar com as de Bretton Woods e a dar-lhes cada vez mais preponderância na governação económica global. Em Julho de 2014 os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China

e África do Sul) anunciaram a criação de duas instituições financeiras: o *New Development Bank* (NDB) destinado a financiar infraestruturas e projectos de desenvolvimento sustentável, com um capital inicial de 50 mil milhões de dólares; e ainda o *Contingent Reserve Arrangement* (CRA), um fundo de 100 mil milhões de dólares, ao qual cada país membro poderá recorrer se vier a sofrer de dificuldades financeiras. Em Outubro a China liderou a criação do *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), um rival directo do *Asian Development Bank*, dominado pelo Japão, e do próprio Banco Mundial, dominado pelos Estados Unidos (The Economist 2014). Em Março deste ano, França, Itália, Alemanha e Reino Unido concordaram em aderir a esta iniciativa, que conta já com mais de 50 países. Os Estados Unidos tentaram infrutiferamente dissuadir os seus aliados de aderir a esta iniciativa (Roach, et al. 2015).

Finalmente, nos últimos anos, a China tem-se também destacado pela ajuda que tem vindo a canalizar para os países em desenvolvimento. De acordo com o primeiro Livro Branco da Ajuda ao Desenvolvimento, publicado em 2011, a China tinha canalizado até ao final de 2009 40,67 mil milhões de dólares em ajuda para países estrangeiros, sendo que 45,7% deste total foi para África. O segundo Livro Branco, publicado três anos depois do primeiro, afirma que a China disponibilizou 14,4 mil milhões de dólares em ajuda ao desenvolvimento nesse período, sendo que mais de metade (51,8%) foi destinado ao continente africano (White Paper 2013, 3-5).

De facto, África é o exemplo mais flagrante da “ofensiva de charme” chinesa, não só a nível de ajuda ao desenvolvimento, mas também de comércio bilateral e investimento. O primeiro grande passo na direcção do fortalecimento desta relação no novo século foi a realização do primeiro Fórum para a Cooperação China-África (Forum On China-Africa Cooperation – FOCAC), realizado em Outubro de 2000 em Beijing, e atendido por 80 ministros de 44 países africanos. Este Fórum sinalizou a intenção chinesa

de exponenciar o seu investimento em África tendo Beijing anunciado, como gesto de boa vontade, o perdão de 1,2 mil milhões de dólares de dívida dos países africanos para com a China. Adicionalmente, Beijing propôs remover tarifas e barreiras não-tarifárias, trabalhar na construção de mercados integrados, estabelecer fundos especiais de investimento em infraestruturas e criar incentivos que encorajassem as empresas chinesas a investir cada vez mais em África (Taylor 2007, 67-70).

O resultado desta estratégia ficaria bem patente quando, em 2009, a China se tornou o maior parceiro comercial de África. Em 2012, o volume total do comércio bilateral sino-africano atingiu os 198,5 mil milhões de dólares, com um crescimento médio anual de 19,3%. Deste valor, as exportações chinesas representaram 85,3 mil milhões e as importações 113,2 mil milhões. O investimento chinês no continente africano entre 2009 e 2012 mais do que duplicou de 9,3 mil milhões de dólares para 21,3 mil milhões (White Paper 2013, 3-5). Adicionalmente, a China cancelou mais de 3 mil milhões de dólares de dívida dos países africanos e prometeu novos investimentos de milhares de milhões de dólares na construção de estradas, pontes, barragens, escolas e hospitais (Robinson 2012, 4-5). Estes números ajudam a enquadrar o crescimento exponencial da relação entre o antigo Império do Meio e o continente africano. Porém, a proporção do volume comercial China-África relativamente ao volume comercial total da China com o exterior era, em 2012, de apenas 5,13% o que demonstra que esta relação, embora cada vez mais frutuosa, tem ainda um grande potencial de crescimento (White Paper 2013, 4).

África tornou-se uma das peças essenciais da estratégia de *Going Out* ou *Go Global* da China, por razões que são fáceis de perceber. Se na Europa a China procura sobretudo adquirir novas tecnologias, em África (à semelhança do que sucede na América Latina) a China procura recursos naturais que lhe permitam alimentar o seu processo de

crescimento económico (bem como novos mercados para onde exportar os seus produtos) (Alden 2007, 12). A China já ultrapassou os Estados Unidos como o maior importador de petróleo do mundo e é expectável que a suas necessidades continuem a aumentar de forma acelerada (Johnson 2015). Ultrapassou, também, os Estados Unidos na última década como o maior consumidor de metais como alumínio, ferro, chumbo, cobre e zinco. África é um continente que possui vastas reservas de praticamente todos os recursos naturais que interessam à China (hidrocarbonetos, minerais, madeira) que, além do mais, permaneceram virtualmente inexploradas durante décadas, como resultado de instabilidade política, infraestruturas inexistentes ou deficitárias e fraca capacidade de investimento. A título de exemplo, África possui as terceiras maiores reservas de petróleo do mundo (a seguir ao Médio Oriente e à América do Norte) e é a região do globo com a maior taxa de crescimento de novas reservas de petróleo. É, ainda, o maior produtor mundial de minerais como platina, manganésio, cobalto, e diamantes (Alden e Alves 2009, 5-6) (Taylor 2006, 937-938), África é, pois, um continente rico em recursos naturais mas ansioso por capital que lhe permita cumprir o seu potencial de crescimento, algo que os chineses souberam bem aproveitar.

África é importante para a China por um outro motivo: o isolamento diplomático de Taiwan e a constituição de uma frente comum contra os interesses ocidentais que continuam a reger a maioria das instituições internacionais. Em 1971 o voto dos países africanos foi essencial para que a República Popular da China fosse reconhecida como o único representante legítimo do país na ONU⁴⁶; em 1989, na sequência do massacre de

⁴⁶ A República da China (RC) foi uma das fundadoras da ONU em 1945, tendo-lhe sido concedida um assento permanente no Conselho de Segurança. Com o término da Segunda Guerra Mundial, a guerra civil chinesa entre o Partido Comunista, liderado por Mao, e o Kuomintang de Chiang Kai-shek, regressou em força, tendo-se saldado com a vitória dos comunistas e o estabelecimento da República Popular da China (RPC) em 1949. A RC deslocou-se para a ilha de Taiwan onde continua a reclamar a soberania de toda a China (da mesma maneira que a RPC continua a reclamar soberania sobre Taiwan). Os EUA e os seus aliados opuseram-se à substituição da RC pela RPC na ONU até 1971, altura em que uma moção que visava reconhecer a RPC como a legítima representante de toda a China foi aprovada na Assembleia Geral. O voto favorável de 26 países africanos foi essencial para obter a maioria de dois-terços necessária.

Tiananmen, foram uma vez mais essenciais para bloquear várias resoluções das Nações Unidas que visavam condenar a China por violações graves de direitos humanos (Alden e Alves 2009, 8). Só entre 1997 e 2007, onze destas resoluções contra a China foram derrotadas na ONU com o apoio imprescindível das nações africanas (Anshan 2007, 75). O não reconhecimento de Taiwan é uma condição *sine qua non* para receber dinheiro chinês; hoje em dia apenas três países africanos (Suazilândia, Burkina-Faso e São Tomé e Príncipe) mantém relações diplomáticas oficiais com o governo de Taipé (Ministério dos Negócios Estrangeiros Taiwan 2015).

A forma como a China se relaciona com África difere significativamente da do continente africano com o Ocidente, uma vez que se caracteriza por ser uma relação estritamente de negócio, quase de troca directa: infraestruturas por recursos naturais. Ao contrário do Banco Mundial, a China não coloca dinheiro directamente nas contas dos governos receptores; antes pelo contrário, financia as suas próprias empresas garantindo, assim, o retorno dos seus empréstimos. Um típico projecto de infraestruturas financiado pela China funciona do seguinte modo: a iniciativa parte ou de uma empresa pública chinesa ou do próprio governo que solicita o empréstimo. Um acordo intragovernamental é assinado entre os dois países estabelecendo o objectivo, o valor, a maturidade e a taxa de juro do empréstimo, ao que se segue a assinatura de um acordo entre o governo do país que recebe o empréstimo e o *Exim Bank* da China (um banco estatal cujo objectivo é promover o comércio e o investimento no exterior). Este empréstimo é concessional (também chamado coloquialmente de “empréstimo suave”), o que significa que as taxas de juro são financiadas em parte pelo governo chinês, isto é, são mais baixas do que as normalmente praticadas no mercado. As taxas de juro podem variar entre os 1,25% e 3%, com um período de carência de 5 a 8 anos (em que não se pagam juros), e com um prazo de pagamento de 10 a 20 anos. O capital é libertado por *tranches*, consoante a fase do

projecto, e é entregue pelo Exim Bank directamente às empresas chinesas encarregadas do mesmo. Estas são seleccionadas na China pelo Exim Bank e pelo Ministério do Comércio Chinês e sancionadas pelo governo do país que pediu o empréstimo, que se compromete a restituí-lo na data apazada, oferecendo petróleo ou direitos de exploração de minérios (como cobalto ou manganésio) como garantia. Desta forma, um país devastado pela guerra e sem capital próprio como a República Democrática do Congo, não precisa de esperar até ter dinheiro para construir infraestruturas, desde que tenha recursos naturais para oferecer como garantia; da mesma forma, os chineses minimizam o potencial para a corrupção (uma vez que a maioria do dinheiro nunca chega a sair da China) e garantem que as populações vêem os benefícios do empréstimo. Existem, contudo, algumas excepções: países credíveis como o Botswana ou as Maurícias, com bom ambiente macroeconómico e estabilidade política, podem receber empréstimos directamente do *Exim Bank*, uma vez que são considerados de baixo risco (Alden e Alves 2009, 9-10) (Brautigam 2009, 142-146).

Esta expansão da influência da China em África tem levado muitos comentadores ocidentais a referirem-se ao Consenso de Beijing como uma ameaça ao progresso dos direitos humanos, da democracia, e do desenvolvimento sustentável no continente. O argumento é o seguinte: ao oferecer ajuda financeira e investimentos sem apresentar requisitos de ordem política (se exceptuarmos a questão de Taiwan), a China é um parceiro mais apetecível para regimes ditatoriais ou unipartidários (como o Sudão, o Zimbabwe ou Angola) que o Ocidente, que normalmente condiciona a sua ajuda à adopção de várias reformas de índole política e económica (Robinson 2012, 5). Como tal, muitos pensadores ocidentais argumentam que o Consenso de Beijing é atractivo para as elites dos países em desenvolvimento, porque lhes permite manterem-se no poder sem a necessidade de encetar reformas de democratização, uma vez que a legitimidade do

regime vai depender da sua competência em oferecer níveis elevados de crescimento económico. A China é vista, assim, não apenas como um competidor económico mas, também, como um rival ideológico, que contribui para o fortalecimento das ditaduras africanas (como Angola) e para o retrocesso da democracia em países onde ela ainda é frágil (como Moçambique).

De facto, apesar da relação sino-africana ser sobretudo uma relação económica e comercial, ela vem acompanhada de uma narrativa ideológica muito atractiva para as elites africanas. A China e África têm uma história comum de brutalização às mãos das potências ocidentais e ao longo dos anos 60 e 70 do século XX Beijing ajudou muitos países africanos nas suas lutas de libertação. Segundo Ian Taylor, “tanto a elite chinesa como a africana gostam de adoptar a postura de terem experienciado – e continuarem a enfrentar – os inimigos comuns do imperialismo e neo-imperialismo”⁴⁷ (Taylor 2006, 939). Desta forma, muitos líderes e elites africanas vêm com ressentimento aquilo que consideram ser o “paternalismo ocidental” e afirmam que as exigências do Ocidente no que diz respeito à democracia liberal, governança e direitos humanos são apenas uma desculpa para fazer avançar os seus interesses e uma nova forma de colonialismo.

A China dá cobertura a esta alegação com a sua posição de não-interferência na soberania dos estados **Taylor 68**; o Livro Branco da Cooperação Económica e Comercial entre China e África, produzido pelo Conselho de Estado em 2013, diz explicitamente que “a China tenta oferecer assistência a África sem impor quaisquer condições políticas”⁴⁸ (White Paper 2013, 10). Esta defesa do sistema de soberania de Vestefália é utilizada por Beijing para fomentar as suas relações diplomáticas e comerciais com os regimes africanos, assumindo-se como o campeão do mundo em desenvolvimento contra

⁴⁷ “both Chinese and African elites like to adopt the posture of having experienced—and continuing to face—the common enemies of imperialism and ‘neo-imperialism’.” (Taylor 2006, 939)

⁴⁸ “(...) China tries to offer what assistance it can to Africa without setting any political conditions (...)”

o mundo industrializado ocidental (Taylor 2006, 939-941). Segundo Stefan Halper, esta posição confere à China uma vantagem clara sobre o Ocidente, pois permite-lhe lidar com estados que foram postos de parte pelas empresas e governos ocidentais por violações graves dos direitos humanos (uma vez mais, como no caso do Sudão e Zimbabwe) (Halper 2010, 45).

A China é também acusada de não contribuir para a prosperidade económica a longo prazo de África, uma vez que, ao se concentrar na extracção de recursos, não permite a diversificação das economias africanas, extremamente dependentes da exportação de produtos primários, de baixo valor acrescentado. Menciona-se, ainda, o facto de que ao invadir os mercados africanos de produtos manufacturados a baixo custo, a China está a esmagar as ainda incipientes indústrias africanas. Acrescenta-se que ao utilizar apenas empresas e trabalhadores chineses nos seus projectos de construção a China não está a contribuir para o desenvolvimento da economia e fomento do emprego nos países africanos; quando efectivamente utilizam trabalhadores locais, as empresas chinesas são acusadas de terem baixos padrões laborais. Finalmente, as empresas chinesas são acusadas de colocarem riscos para o ambiente e o desenvolvimento sustentável, pois envolvem-se frequentemente em actividades ilegais como a extracção ilegal de madeira, aproveitando as fracas regulações ambientais dos países africanos e a corrupção das suas classes dirigentes (Alden 2007, 3-4) (Robinson 2012, 5).

Quantas destas críticas têm razão de ser e quantas são resultado de desconhecimento da situação ou de má vontade em relação à China? Como na maioria das situações a realidade raramente é simples e a melhor forma de analisar o verdadeiro impacto da presença da China em África é olhar para exemplos concretos. Um dos exemplos mais utilizados para criticar a China prende-se com o empréstimo que esta concedeu a Angola em 2004, o primeiro dos muitos empréstimos em troca de recursos

naturais que Beijing viria a conceder no continente africano. A história, segundo a perspectiva ocidental, é a seguinte: a seguir ao final da guerra civil, Angola está à beira da falência, pelo que não tem outra opção senão recorrer ao FMI. Este concorda com o pedido de empréstimo mas apenas se, como de costume, o país receptor concordar em aplicar um pacote de reformas, dentro do qual se destaca o aumento da transparência das receitas do petróleo. O governo angolano, sem outra opção, prepara-se para concordar com o exigido quando a China aparece e oferece outro empréstimo, a taxas de juro mais apetecíveis, e sem qualquer tipo de condicionalidade. Resultado: Angola recusa o auxílio do FMI e aceita o empréstimo da China, perdendo-se assim uma oportunidade para aumentar a transparência naquele país africano (Brautigam 2009, 274).

Deborah Brautigam, oferece-nos uma perspectiva algo diferente desta história. Entre 1995 e 2004 Angola negociou quatro programas de assistência financeira com o FMI mas não se mostrou capaz de cumprir nenhum. Entretanto, bancos ocidentais como o francês *Société Générale* continuam a financiar Angola com vários empréstimos de milhares de milhões de dólares, garantidos por petróleo. É neste momento que a China avança com o seu próprio empréstimo. Este tem, contudo, algumas diferenças relativamente aos empréstimos ocidentais: tem uma taxa de juro cerca de 1 ponto percentual mais baixa; um prazo de pagamento de 17 anos com um período de carência de 5 anos (ao contrário dos empréstimos ocidentais que tinham maturidades de 5 anos e não tinham qualquer período de carência); e é garantido por uma oferta de 10 mil barris de petróleo angolano por dia. Mas a grande diferença é que este empréstimo é inteiramente direccionado para um programa de infraestruturas públicas: a quase totalidade do dinheiro vai para projectos nas áreas da educação, energia e fornecimento de água. Após o empréstimo da China, bancos ocidentais como o *Barclays* e o *Royal Bank of Scotland* fazem empréstimos ainda maiores ao governo angolano, mas só o primeiro

empréstimo faz as capas dos jornais. A economia angolana começa a crescer de forma acentuada, o estado angolano começa a pagar as suas dívidas e, apesar de a corrupção ser ainda generalizada, a transparência aumenta à medida que o ministério das finanças angolano começa a publicar (com a ajuda do FMI) relatórios detalhados das receitas do petróleo e das despesas governamentais (Alden e Alves 2009, 13) (Brautigam 2009, 274-276).

Esta nova história deve alertar-nos para os perigos de uma visão maniqueísta e excessivamente simplificada da presença da China em África. De facto, o principal argumento que se pode esgrimir contra aqueles que acusam Beijing de ser um obstáculo ao progresso da democracia e dos direitos humanos no continente africano é o de que virtualmente todos os países e instituições ocidentais (incluindo o FMI e o Banco Mundial) também fizeram, fazem e continuarão a fazer negócios com regimes africanos altamente corruptos. Como o caso de Angola ilustra, a política internacional ocidental é muitas vezes duplice: pretende ser uma política guiada por princípios éticos, mas na realidade a *realpolitik* impera muitas vezes, tanto a nível dos Estados como das empresas. O que deu liberdade de acção a Angola não foi o empréstimo da China, mas sim a sua extraordinária abundância em petróleo. É verdade que os empréstimos chineses abrem mais possibilidades de financiamento aos ditadores africanos; mas não é menos verdade que um país rico em recursos terá sempre opções de financiamento, inclusivamente junto do Ocidente.

Para além do caso de Angola, Brautigam dá-nos outros exemplos: a presença da *Chevron* e da *Shell* na Nigéria, da *Exxon Mobile* na Guiné Equatorial (cuja adesão à CPLP poderia ser apontada como outro exemplo flagrante de como o petróleo fala mais alto do que os direitos humanos), e da *Rio Tinto* e da *BHT Billiton* na Guiné e no Zimbábwe. Apesar de muitas destas companhias serem cada vez mais sensíveis à opinião pública, a

esmagadora maioria não incorpora critérios como o regime político de um país ou o seu registo em matéria de direitos humanos nas suas decisões de investimento e contam muitas vezes com o beneplácito do seu governo (Brautigam 2009, 285).

Outro argumento contra a visão de que a China é um impedimento ao progresso da democratização e dos direitos humanos em África é mais controverso mas igualmente importante: a imposição de condições políticas nos empréstimos concedidos pelos outros doadores tem realmente tido alguns resultados relevantes? Uma análise da história das últimas décadas diria que estes são pouco animadores. Em primeiro lugar, é muito difícil diagnosticar com precisão a relação causal entre a imposição de condições políticas e o seu impacto nos processos de democratização dos países em desenvolvimento. Stephen Brown afirma que de vinte e cinco países em desenvolvimento em África que foram alvo de pacotes de ajuda condicionada, oito experienciaram uma transição democrática – o que, na sua óptica, se qualifica como uma taxa de sucesso moderada. Contudo, em segundo lugar, existe o problema de definir com precisão o que se entende por transição democrática. Segundo Brown, muitas vezes esta transição democrática é apenas uma “fachada” destinada a evadir as condições impostas pelos doadores internacionais. Muitos autocratas africanos aprenderam rapidamente a fazer reformas de cosmética que lhes permitem continuar a receber elevados níveis de ajuda, sem abdicar do seu controlo do aparelho político: permitir que partidos da oposição concorram a eleições mas não que as ganhem; permitir imprensa independente mas não livre; permitir que grupos civis existam, mas que não consigam funcionar de forma efectiva; permitir iniciativa privada na economia, mas controlada através de um sistema de clientelismo estatal. Brown salienta o exemplo de Mobutu, Presidente da República do Zaire, considerado um dos mais violentos ditadores de África, que sob pressão internacional permitiu o

multipartidarismo em 1990, mantendo-se, porém, no poder de forma absoluta até 1997, quando foi deposto por um golpe militar (Brown 2005, 182-184).

Finalmente, há que considerar o facto de que doadores diferentes impõem condições diferentes. Como vimos no capítulo I as instituições de Bretton Woods exigem o cumprimento de critérios de boa governança, tal como transparência na utilização do dinheiro, e exigem frequentemente pacotes de reformas económicas, mas não exigem nada relacionado com democracia ou direitos humanos (nem poderiam, pois tal extravasa o seu mandato). Quando o FMI e o Banco Mundial recusam um empréstimo a um país não é por este se tratar de uma ditadura e ter um mau registo em matéria de direitos humanos, mas sim porque se recusa a adoptar essas reformas económicas ou porque incumpriu as dívidas de empréstimos anteriores (Brautigam 2009, 286). Os doadores bilaterais, por outro lado, são quem tem capacidade para exigir condições políticas. Contudo, como referido, muitas vezes estas imposições são facilmente satisfeitas com a realização de eleições e não com um verdadeiro processo de consolidação democrática. Isto leva-nos a concluir que, de facto, a condicionalidade tem poucas vezes resultados relevantes, o que retira alguma força ao argumento contra os empréstimos chineses.

Relativamente às críticas de que o investimento e ajuda chinesas são apenas direccionadas para a extracção de recursos e de que a China não está preocupada com o desenvolvimento a longo prazo de África, a realidade também mostra um panorama algo diferente. Em primeiro lugar, o investimento chinês é positivo, que mais não seja porque muito menos investimento chega neste momento a África vindo dos doadores tradicionais, dado a crise que muitos deles ainda atravessam (Robinson 2012, 5). Em segundo lugar, Brautigam afirma que não é verdade que o investimento chinês seja direccionado apenas para países ricos em recursos naturais. Não há como negar o interesse de Beijing em assegurar recursos que garantam a manutenção do seu crescimento

económico, mas a verdade é que a China concede ajuda a todos os países africanos que seguem a política da China única, até países com recursos escassos e relativamente prósperos como as Maurícias. Para além do mais, Brautigam diz-nos que a China não concede mais ajuda aos países com mais recursos: a concessão de empréstimos encontra-se relativamente bem distribuída ao longo de toda a África Subsariana (Brautigam 2009, 17). Finalmente, estes projectos de infraestruturas financiados pela China são extremamente importantes num continente que foi devastado por décadas de conflito. Os investimentos chineses podem não ser direccionados à redução da pobreza, mas ao ajudarem a resolver um dos maiores problemas estruturais que África enfrenta, estão também a contribuir para o progresso económico do continente (Alden e Alves 2009). Adicionalmente, Beijing tem vindo a diversificar o seu relacionamento com os países africanos: muito para além dos seus empréstimos concessionais de infraestruturas por recursos, a China tem ajudado os países africanos no desenvolvimento de zonas económicas especiais, tem fornecido professores e médicos, construído escolas e hospitais, oferecido bolsas para que estudantes africanos possam estudar nas universidades chinesas, tem conectado cidadãos africanos à internet, e tem providenciado tropas para operações de *peacekeeping* (Alden 2007, 4). Tudo isto sugere “uma abordagem equilibrada e de longo prazo para promover o crescimento em África” (Robinson 2012, 5).

O perigo de que a entrada de produtos chineses no mercado a muito baixo custo possa esmagar as indústrias africanas é real. Contudo, as economias africanas também podem beneficiar muito com a entrada dos produtos e investidores chineses: não só os consumidores têm acesso a produtos mais baratos, como as companhias chinesas ao realizarem operações com uma dimensão maior do que as empresas domésticas, podem contribuir para a obtenção de economias de escala, para a produção de produtos de maior

valor acrescentado, e para a integração internacional das economias africanas. Ao mesmo tempo, a China continua a abrir cada vez mais os seus mercados aos produtos africanos, o que constitui uma oportunidade para as empresas do continente de ganharem dimensão (Alden 2007, 4) (Robinson 2012, 6).

Uma das críticas mais comuns dirigidas às empresas chinesas diz respeito aos seus baixos padrões laborais e ambientais. Com efeito, estas são acusadas variadíssimas vezes de explorarem os seus trabalhadores. Este é um aspecto onde de facto as empresas chinesas ficam aquém das ocidentais, mas o panorama tem vindo a registar algumas melhorias nos últimos anos. Os padrões ambientais também têm vindo a demonstrar progressos à medida que o governo chinês se mostra crescentemente preocupado com problemas como a poluição, o consumo energético ou o aquecimento global. É, contudo, difícil ao governo chinês impor esses princípios às milhares de empresas chinesas (a grande maioria privadas) activas no continente africano, o que revela que o controlo que o aparelho governamental exerce sobre as suas companhias no estrangeiro não é tão grande como se julga. Independentemente desse facto, uma vez mais, as críticas às empresas chinesas não podem ser vistas como totalmente imparciais, sobretudo quando se considera o facto de que as empresas ocidentais também têm um longo historial de práticas ambientais pouco abonatórias (Robinson 2012, 6).

Contudo, não se pense que todos os argumentos contra a presença da China em África podem ser facilmente postos de lado. De facto, a defesa que a China faz da soberania, colocando-a como um princípio inviolável, é difícil de justificar em situações de guerra civil ou limpeza étnica como o que sucedeu no Sudão. A China poderá ter tido um papel instrumental em persuadir o governo de Cartum a aceitar uma operação de *peacekeeping* no Darfur mas só o fez depois de significativa pressão internacional (Brautigam 2009, 281-284). Adicionalmente, a defesa que a China faz da soberania pode

vir a ter consequências negativas para os próprios interesses chineses. O que acontecerá à doutrina chinesa da não-interferência se um estado africano ou latino-americano, no pleno uso da sua soberania, decidir expropriar os recursos de uma empresa chinesa (uma situação que aconteceu várias vezes com empresas petrolíferas ocidentais)? Ou se as empresas chinesas forem punidas pelos seus abusos ambientais ou exploração de trabalhadores (Taylor 2006, 18)? Irá a China continuar a advogar que a soberania é inviolável e que nenhum país tem o direito de interferir nos assuntos de outro? Poder-se-ia até acrescentar que esta doutrina pode ter ganho à China muita simpatia entre os regimes do Terceiro Mundo mas, a longo prazo, revelar-se-á incoerente⁴⁹ para um país com aspirações a tornar-se uma grande potência, uma vez que uma das características essenciais de uma grande potência é precisamente o poder para coagir outros países.

Resta-nos considerar o argumento de que o *soft power* chinês constitui um obstáculo ao progresso do liberalismo democrático no continente africano. Já vimos que é algo exagerada a proposição de que a China permite aos países africanos contornar a condicionalidade das instituições de Bretton Woods: não só porque esta condicionalidade demonstrou ter poucos resultados práticos como também porque os países ocidentais continuam a financiar muitos desses países, sobretudo se forem ricos em recursos naturais. Mas poderá o sucesso do modelo chinês levar a que as lideranças e as populações dos países africanos se sintam cada vez mais atraídas pelo Consenso de Beijing?

No que diz respeito às lideranças dos países africanos não temos dúvidas que sim. Que ditador africano não gostaria de replicar o crescimento económico da China, assegurando assim a sua permanência no poder (McGregor 2011)? Da mesma forma, muitas populações africanas, vivendo na mais absoluta miséria, se fossem colocadas

⁴⁹ Pode-se alegar que esta duplicidade chinesa é já bem visível nas disputas territoriais que mantém com os seus países vizinhos no Mar do Sul da China. A RPC reclama a quase totalidade dessas águas, potencialmente ricas em reservas de petróleo e gás natural, o que conduziu a conflitos diplomáticos com o Vietname, as Filipinas, Malásia e Brunei.

perante uma escolha entre um autoritarismo moderno que cumpre as suas promessas de crescimento económico e uma democracia liberal que não o faz quem as poderia censurar por escolherem a primeira opção?

Os defensores da democracia liberal podem sentir-se confortados pelo facto de o modelo chinês, como vimos, resultar de características intrínsecas da China e não ser tão facilmente replicável por outros países. Uma República Democrática do Congo ou até mesmo uma Angola não têm a capacidade de mobilização de recursos e pessoas que o PCC tem no seu país (McGregor 2011). O autoritarismo de mercado da China tem um grau de sofisticação completamente fora do alcance de todos os países africanos e, ainda assim, enfrenta enormes problemas que a qualquer momento lhe podem pôr fim. Por esse motivo, não acreditamos que o modelo chinês possa ser implementado com grande sucesso por outros países em África. Contudo, isso não significa que ditaduras e democracias iliberais africanas não se sintam tentadas em se tornarem cada vez mais autoritárias, e em tentarem emular o sucesso chinês. Tomar Moçambique como estudo de caso para tentar diagnosticar, dada a presença cada vez mais forte da China no país, se as elites e sociedade desse país continuam a comprometer-se com o desenvolvimento do capitalismo democrático ou se, pelo contrário, se sentem mais atraídas pelo autoritarismo de mercado da China será o objectivo do próximo capítulo.

CAPÍTULO III – O CASO DE MOÇAMBIQUE

3.1. A realidade económica moçambicana

Moçambique é frequentemente apontado com uma das maiores histórias de sucesso da África Subsariana nos últimos anos. De facto, após décadas de guerra civil que deixaram o país em ruínas, Moçambique tem registado taxas de crescimento económico impressionantes e sustentadas que o colocam entre o grupo de países africanos com melhor desempenho nas duas últimas décadas. Contudo, apesar de progressos significativos em vários indicadores de desenvolvimento humano (tais como PIB capita, taxa de alfabetização, e esperança média de vida) Moçambique continua a ser um dos países mais pobres do mundo, sendo consistentemente colocado nos últimos lugares do índice de desenvolvimento humano das Nações Unidas.⁵⁰ Em anos recentes, Moçambique tem merecido destaque na imprensa internacional pela descoberta de grandes reservas de carvão e gás, que poderão fazer do país um dos maiores produtores e exportadores destas matérias-primas a nível mundial já na próxima década. Estes recursos naturais garantirão que Moçambique continuará a registar taxas notáveis de crescimento económico, mas também levantam sérias questões quanto à capacidade do país em

⁵⁰ No *Human Development Report* de 2015 Moçambique ficou situado no 180º lugar (entre 185 países).

diversificar a sua economia, criar um crescimento inclusivo e, sobretudo, evitar a corrupção das suas classes dirigentes.

Existe um outro motivo pelo qual Moçambique se tem destacado nos últimos anos: a ascensão do seu relacionamento económico, comercial e diplomático com a China, que alguns académicos têm descrito como nada menos que “meteórica” (Horta 2007, 1). A relação bilateral sino-moçambicana reveste-se de especial interesse pelo facto de ter tomado uma forma algo diferente da praticada pela China com outros países africanos, tendo sido descrita como uma relação “caracterizada pela cautela e compromisso” (Roque 2009, 2). O principal motivo para esta abordagem cautelosa da China, segundo estes autores, prende-se com a forte influência das instituições de Bretton Woods, doadores ocidentais e organizações não-governamentais nas tomadas de decisão do governo moçambicano em matéria de política macroeconómica, ao contrário de outros países africanos (como Angola) onde esta está claramente nas mãos do executivo. Esta realidade justifica a nossa escolha de Moçambique como estudo de caso para averiguar o impacto da presença chinesa no capitalismo democrático em África pois torna-se mais interessante, em nosso entender, tentar perceber os efeitos dessa influência num país apontado como um “modelo de cooperação com os doadores e países ocidentais” (Alden, Chichava e Roque 2014, 3).

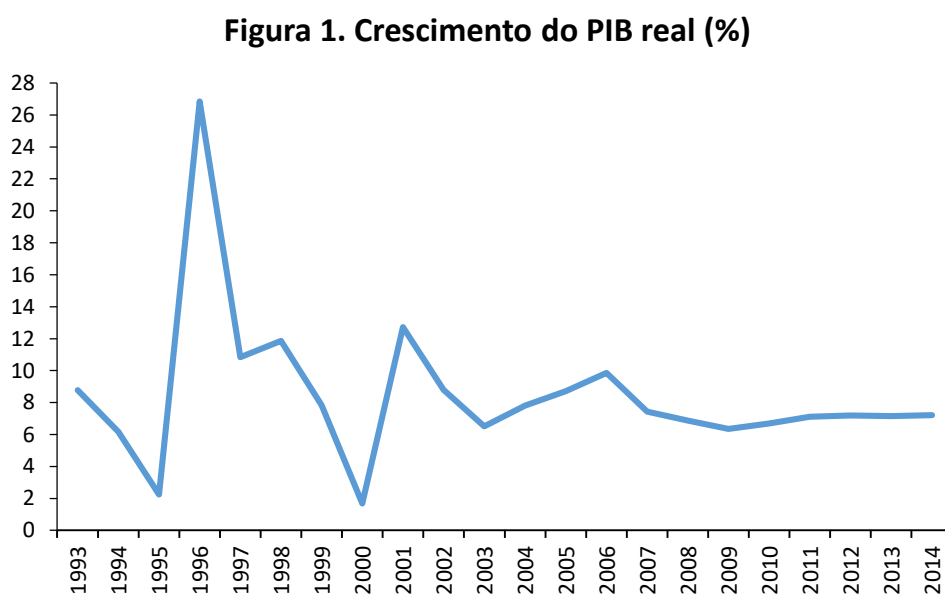
Assim, este capítulo estará dividido em duas secções. Na primeira, iremos abordar, de forma breve, a realidade económica moçambicana a fim de enquadrar a presença chinesa no país. Tentaremos perceber os factores que explicam o percurso da economia moçambicana nos últimos anos, e quais os principais desafios que enfrenta actualmente. Consideraremos, também, a relação do país com o FMI e o Banco Mundial procurando averiguar se Moçambique é de facto, um “poster boy” das instituições de Bretton Woods no que à ortodoxia económica diz respeito ou se, perante o aumento da

influência chinesa no país, o governo moçambicano se sentirá tentado a seguir um caminho alternativo.

Na última secção, analisaremos a presença da China em Moçambique. Olharemos de forma breve para o histórico das relações sino-moçambicanas e caracterizaremos em detalhe o investimento chinês nos últimos anos, procurando avaliar o seu impacto na economia moçambicana. Procuraremos, também, recorrendo a entrevistas e outras fontes, averiguar qual a percepção geral da sociedade moçambicana relativamente à presença chinesa no país e se, de facto, a elite moçambicana prefere os empréstimos chineses devido ao facto de estes não acarretarem exigências de *good governance*. Por último, procuraremos responder à pergunta de investigação.

3.1.1. Factores de crescimento e transformação económica

Desde a assinatura dos acordos de paz de Roma em 1992, a economia moçambicana registou, em média, taxas anuais de crescimento do PIB real de 8,5% (Figura 1).



Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators* database, 2015.

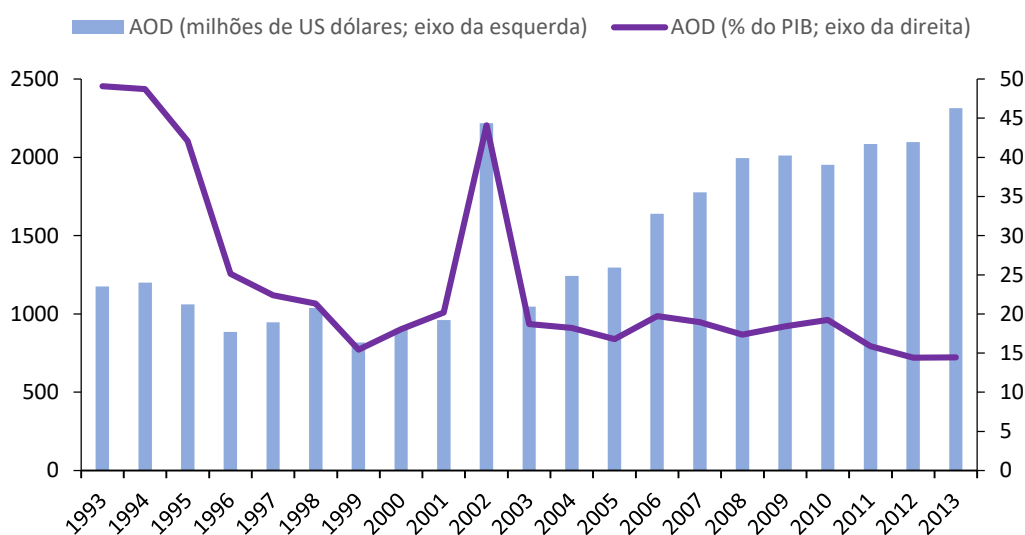
Como se pode constatar, a experiência de crescimento moçambicana pode-se dividir em dois períodos distintos: um primeiro, de 1993 a 2002, caracterizado por uma elevada volatilidade, chegando a economia a progredir 26,8% num ano (1996) e apenas 1,7% noutra (2000); e um segundo período, de 2003 a 2014, em que esse crescimento é bem mais harmonioso, estabilizando à volta dos 7%, com pequenas oscilações. A volatilidade durante a primeira década do período em análise explica-se pela fragilidade extrema da economia moçambicana na altura face a catástrofes naturais. 1995 e 2000 foram anos de cheias severas que paralisaram o país, pelo que se nota quebras muito pronunciadas no PIB seguidas de crescimento extremamente rápido nos anos seguintes, à medida que a ajuda internacional chegava ao país para iniciar a reconstrução.

O crescimento económico moçambicano durante a primeira década pós-conflito (1993-2002) foi o resultado de vários factores. A assinatura da paz permitiu o retomar da produção agrícola à medida que as populações retornavam aos campos. A implementação das reformas estruturais e políticas macroeconómicas assentes no Programa de Ajustamento Estrutural assinado com as instituições de Bretton Woods em 1987, possibilitou a transição de uma economia socialista para uma economia de mercado. Finalmente, o apoio do conjunto de doadores internacionais foi fundamental para financiar a reconstrução das infraestruturas do país, destruídas durante os 16 anos da guerra civil. Durante o segundo período em análise (2003-2014) o crescimento económico foi motivado, sobretudo, pelo Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em megaprojectos após a descoberta de importantes recursos naturais (Masha e Ross 2012, 8), (Nucifora e da Silva 2011, 65).

A adesão de Moçambique ao capitalismo de mercado livre permitiu que se tornasse um dos países da África Subsariana que mais ajuda oficial ao desenvolvimento recebeu, chegando esta a representar, no início dos anos 90, cerca de 75% do PIB o que

explica porque Moçambique era considerado o país mais dependente da ajuda externo no mundo (Abrahamsson e Nilsson 1995, 132). A partir de 1993, com o regresso da estabilidade política e a “explosão” do crescimento económico impulsionado pelo aumento do *output* agrícola e pelos investimentos em megaprojectos, a ajuda internacional foi perdendo gradualmente relevância em termos relativos, passando de praticamente metade da economia moçambicana em 1993 para menos de 15% do Produto em 2013 (figura 2). Contudo, em termos absolutos, a ajuda continuou a crescer tendo estabilizado nos últimos anos à volta dos dois mil milhões de dólares.

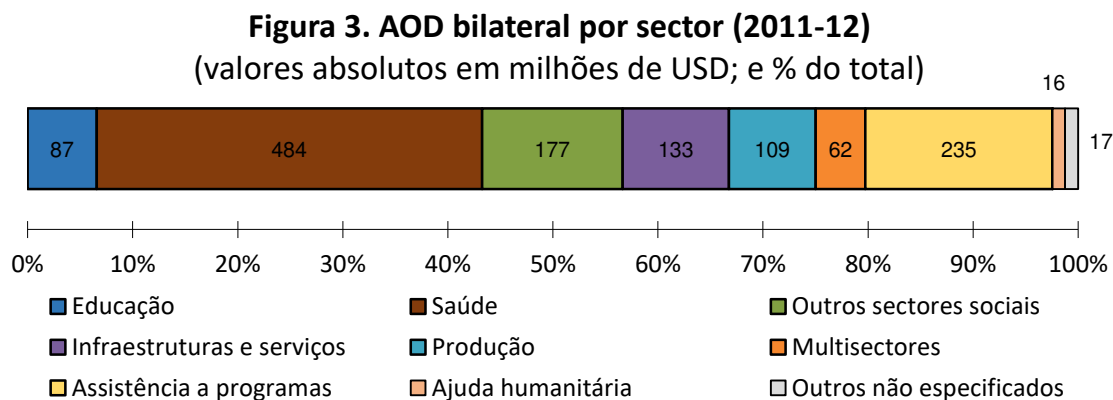
Figura 2. Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)
(milhões de US dólares correntes; % do PIB a p. correntes)



Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators* database, 2015.

A ajuda oficial ao desenvolvimento em Moçambique tem vários destinos. Na primeira década pós-conflito (1993-2002) destinava-se ao apoio ao orçamento (chegando a constituir cerca de 60% das receitas orçamentais); ao apoio à balança de pagamentos (claramente desequilibrada dado o enorme défice da balança comercial); ao apoio à construção de infraestruturas (estradas, portos, caminhos-de-ferro); a ajuda humanitária (o que explica o facto de a ajuda ter duplicado em 2002 uma vez que, como referido, 2001

foi ano de cheias severas) e, finalmente, ao financiamento de vários projectos em diversos sectores da economia (Abrahamsson e Nilsson 1995, 133-134). Uma análise dos dados mais recentes sobre a ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) bilateral⁵¹ demonstra um panorama diferente (Figura 3).



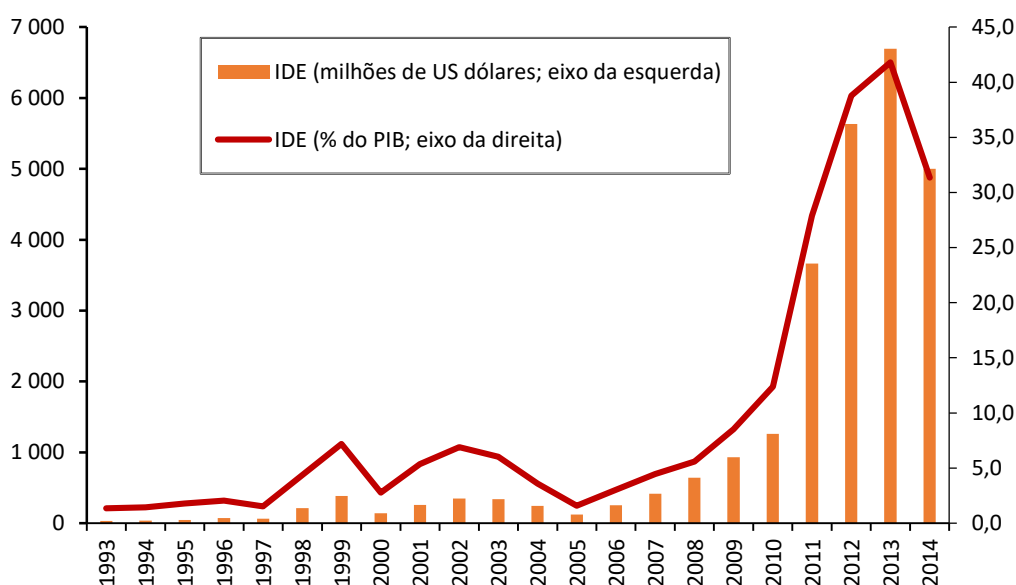
Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), 2015.

Como se pode constatar, a ajuda ao desenvolvimento concedida de forma bilateral nos últimos anos tem-se destinado, em primeiro lugar, ao sector da saúde (37% do total); seguido da assistência a programas (18%), uma vertente que engloba, sobretudo, os programas de combate à pobreza financiados directamente pelo Banco Mundial. Igualmente relevante é a ajuda destinada a outros sectores sociais (13%) tais como a formação de recursos humanos; a ajuda destinada às infraestruturas económicas e serviços (10%) como por exemplo, transportes, comunicações, energia e serviços financeiros; a ajuda destinada ao sector produtivo (8%) e, finalmente, a ajuda destinada ao sector da educação (7%). A ajuda humanitária e a destinada a outros sectores é, neste momento, muito pouco relevante.

⁵¹ Ajuda bilateral é ajuda prestada directamente do doador para o país receptor, por oposição à ajuda multilateral, que é normalmente canalizada através de instituições como a ONU.

A estabilização do ambiente económico e político trouxe não apenas milhões em ajuda ao desenvolvimento, mas também montantes cada vez mais relevantes de Investimento Directo Estrangeiro (IDE). Se em 1993, o valor de IDE correspondia a apenas 1,3% do PIB (cerca de 32 milhões de dólares), vinte anos depois atingiu um máximo de 41,8%, correspondente a 6697 milhões de dólares (figura 4).

Figura 4. Investimento Directo Estrangeiro, 1993-2014
(Milhões de US dólares; % do PIB)



Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators* database, 2015.

Este investimento foi direccionado para os chamados megaprojectos, que o FMI define como “grandes actividades isoladas, intensivas em capital e controladas maioritariamente por investidores estrangeiros, que assentam na extração de recursos e/ou importação de bens intermédios e que exportam a quase totalidade da sua produção”⁵² (Masha e Ross 2012, 9). O primeiro destes foi a fábrica de alumínio da Mozal, construída entre 1998 e 2003 pela multinacional anglo-australiana BHP Billiton, a maior empresa de

⁵² “Megaprojects are large foreign-owned and capital-intensive, island-type activities that rely on extracted resources and/or imported intermediate goods, and which export almost all of their production.” (Masha e Ross 2012, 9)

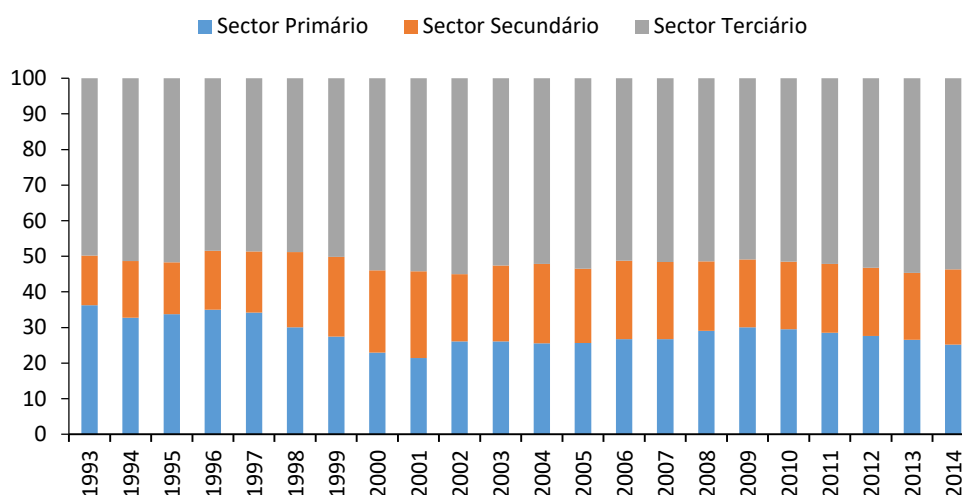
mineração do mundo, um investimento que totalizou cerca de 2 mil milhões de dólares. Esta empresa foi atraída não apenas pelo enorme potencial inexplorado das reservas moçambicanas, mas, também, por uma generosa política de incentivos fiscais, mão-de-obra barata e acesso a electricidade de baixo custo dada a reabilitação, entre 1995 e 1997, da barragem da Cahora Bassa, uma das maiores do continente africano. O último grande projecto de Portugal para Moçambique, esta barragem tem uma capacidade máxima de geração de electricidade de 2000 megawatts, sendo que a maioria é consumida pela Mozal ou exportada para a África do Sul e Zimbabwe. Os preços elevados do alumínio na última década garantiram o sucesso comercial da Mozal e tornaram o alumínio a mais importante exportação de Moçambique, como veremos mais adiante (Xiong 2012, 26-27).

Seguiram-se megaprojetos como o da empresa sul-africana Sasol (2002-2004) na exploração de gás natural; da irlandesa Kenmare (2004) nas areias pesadas; da empresa brasileira Vale e da multinacional anglo-australiana Rio Tinto nas minas de carvão (2007); e, a partir de 2009, da italiana ENI e da americana Anadarko nas reservas de gás natural da Bacia de Rovuma, investimento que só em 2020 estará concluído (Xiong 2012, 27-28).

Estes megaprojectos geraram um incremento de 2%-4% de crescimento económico nos anos em que iniciaram a produção e representaram entre 60% a 70% das exportações do país nos últimos anos. Contribuíram, portanto, para alguma modernização da economia moçambicana com a percentagem da agricultura (sector primário) no PIB a cair de 36% em 1993 para 21% em 2001, ano em que o sector secundário (mineração, manufacturas, electricidade e construção) atingiu um peso máximo de 24% do PIB. A partir desse ano, vários grandes investimentos na agricultura, fizeram com que o seu crescimento ultrapassasse o de outros sectores com o peso do sector primário no PIB a cifrar-se, em 2014, nos 25%. O sector terciário (comércio, transportes e serviços

governamentais) manteve-se estável entre os 50%-54% do PIB durante todo o período em análise (figura 5).

Figura 5. Distribuição Sectorial do Produto
(em % do PIB)

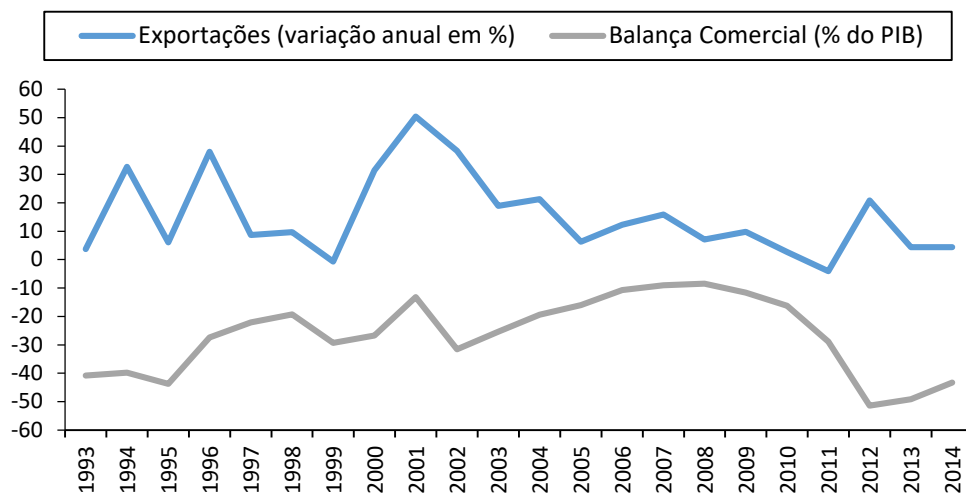


Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators* database, 2015.

É, pois, fácil constatar que apesar deste processo de transformação, a economia moçambicana continua muito longe dos padrões que caracterizam a economia de um país desenvolvido: a sua estrutura continua a assentar numa agricultura de subsistência e nalguns megaprojectos isolados (Nucifora e da Silva 2011, 70). Não obstante representar apenas um quarto do Produto, a agricultura continua a empregar 80% da população. Este sector é caracterizado pela sua baixa produtividade, baixíssimo grau de sofisticação tecnológica e é, também, o mais vulnerável aos desastres naturais (cheias, tempestades tropicais) que com alguma frequência assolam o país. As principais culturas continuam a ser as tradicionais (tabaco, açúcar, algodão) com um peso pouco significativo nas exportações, enquanto o país continua a importar a maioria da comida que consome (Santos, Roffarello e Filipe 2015, 4).

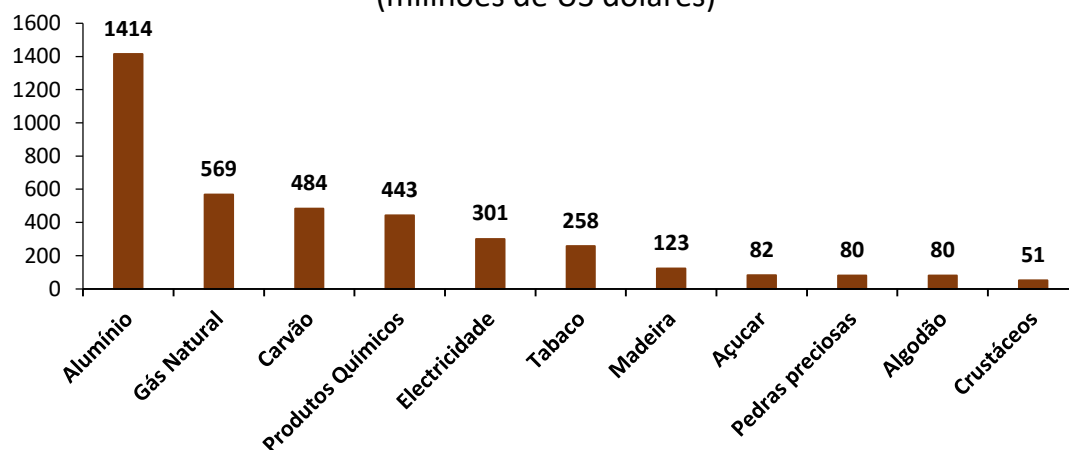
A transformação da economia moçambicana é mais visível na alteração do padrão das exportações. Estas registaram, em média, um crescimento anual em termos reais de 15,4% entre 1993 e 2014 embora com diversas oscilações (figura 6). Em consequência, o saldo da balança comercial melhorou substancialmente entre 1993 e 2008 (de -41% para -8% do produto). A partir de 2009, a queda dos preços do alumínio levou a uma diminuição do valor da principal exportação moçambicana o que somado ao aumento das importações relacionadas com a indústria extractiva (uma das desvantagens dos megaprojectos que consideraremos mais adiante) fez com que o défice da balança comercial se agravasse novamente para valores superiores a 40% do PIB. A base das exportações deslocou-se dos produtos tradicionais – tabaco, açúcar, algodão, madeira, crustáceos – para as matérias-primas e derivados provenientes dos megaprojectos – alumínio, carvão, produtos químicos e electricidade – que representaram em 2014 quase 70% do valor total (figura 7). Os principais destinos (aqueles onde o volume de exportações ultrapassou os mil milhões de dólares) são a Holanda (para onde é exportado o alumínio da Mozal); a África do Sul (electricidade e gás natural); a Índia (carvão); e a China (madeira e minerais). Portugal continua presente no top dez fruto da sua relação histórica com Moçambique sendo que é destino das exportações tradicionais (açúcar, crustáceos e tabaco) (figura 8).

Figura 6. Exportações de bens e serviços (variação anual em %); e Balança Comercial (% do PIB)



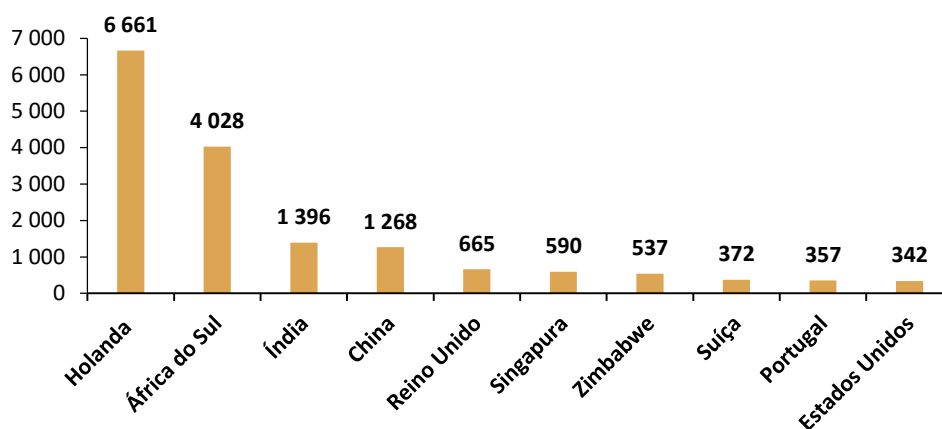
Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators* database, 2015.

Figura 7. Principais exportações de Moçambique, 2014
(milhões de US dólares)



Fonte: International Trade Center, 2015.

Figura 8. Dez principais destinos das exportações moçambicanas, agregado 2009-2014
(milhões de US dólares)



Fonte: International Trade Center, 2015.

O aumento do investimento e das exportações propiciados pelo IDE em megaprojectos não têm sido os únicos componentes da procura agregada que têm “puxado” pela economia no período pós-conflito. O consumo privado cresceu, em média, 8,2% ao ano desde 1993. Quanto à despesa pública, tornou-se um dos principais factores de crescimento económico nos últimos anos, tendo aumentado de 31,6% do PIB em 2012 para um valor recorde de 41,4% em 2014 (Santos, Roffarello e Filipe 2015). O endividamento, público e externo, tem crescido em consequência o que coloca dúvidas sobre a futura sustentabilidade da economia moçambicana, algo que será abordado no ponto seguinte.

3.1.2. O ajustamento moçambicano visto da perspectiva do Consenso de Washington

O crescimento económico de que Moçambique beneficiou no período pós-guerra civil só foi possível devido à transição de uma economia socialista, de planeamento central,

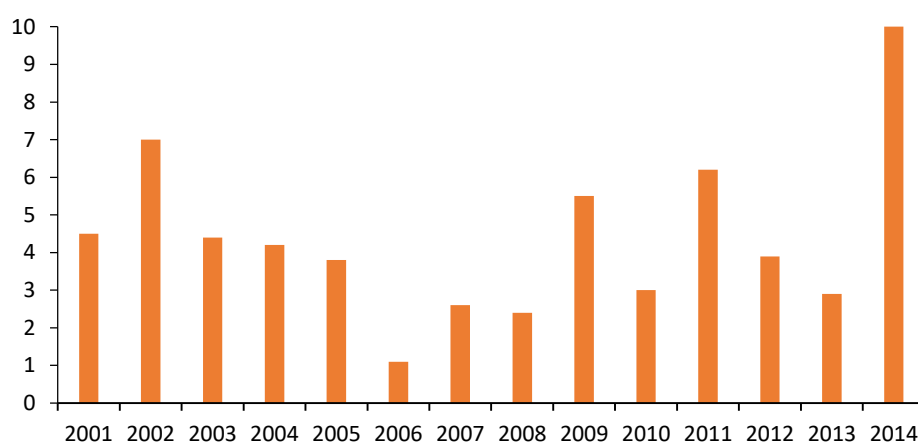
para uma economia de mercado. Este processo teve início com a adesão do país às instituições de Bretton Woods em 1984, ao que se seguiu a implementação de um primeiro programa de ajustamento estrutural em 1987. Como tal, o objectivo deste ponto é analisar algumas das mais importantes reformas estruturais e políticas macroeconómicas introduzidas, de forma a diagnosticar o impacto (positivo e negativo) que as instituições de Bretton Woods têm tido na transformação da economia e averiguar se, de facto, é verdadeira a percepção de Moçambique como um “aluno exemplar” destas instituições. O Consenso de Washington será utilizado como *benchmark* a fim de averiguar o quão “ortodoxa” é a economia moçambicana.

De facto, o Programa de Recuperação Económica e Social (PRES) desenhado pelo governo de Moçambique, com o auxílio do FMI e do Banco Mundial, era bastante simples na sua génese, seguindo de perto a cartilha liberal utilizada nos SAP aplicados noutros países, algo que já foi analisado em detalhe no capítulo I. O seu diagnóstico era o de uma economia com graves desequilíbrios orçamentais, grandemente endividada face ao exterior, com total ausência de controlo monetário, com um sistema produtivo excessivamente dependente de bens não-transacionáveis, e assente em estruturas microeconómicas ineficiente e inflexíveis. Como solução para estes desequilíbrios, o PRES sugeria uma série de medidas que visavam estabilizar a economia, aumentar a sua resiliência face a choques externos, diminuir o peso do Estado e aumentar a eficiência microeconómica (Arndt 1999, 5) (Masha e Ross 2012, 13).

A política orçamental moçambicana nas últimas décadas foi, em larga medida, fiel aos cânones do Consenso de Washington. O primeiro mandamento recorde-se, advogava défices suficientemente pequenos para serem financiados sem recurso à impressão de moeda, vulgo imposto inflacionário. Os gráficos seguintes demonstram os resultados que Moçambique alcançou nesta matéria. Entre 2001 e 2013, o défice orçamental foi, em

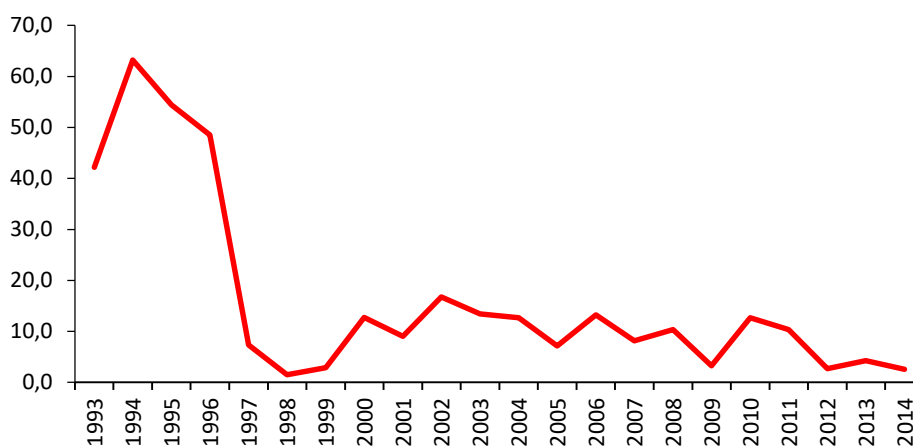
média, apenas 4% do Produto, um valor aceitável para um país em desenvolvimento (figura 9). Contudo, esta consolidação não foi feita à custa de emissão de moeda, o que é comprovado pela descida sustentada da taxa de inflação (figura 10). Se em 1994 o nível geral de preços registou um crescimento recorde de 63% face ao ano anterior, três anos depois este valor já era de apenas 1,5% tendo-se a inflação mantido em valores relativamente baixos desde então, não obstante algumas variações.

Figura 9. Défice Orçamental, 2001-2014
(% do PIB)



Fonte: Trading Economics, 2015.

Figura 10. Inflação (Índice de Preços no Consumidor), 1993-2014

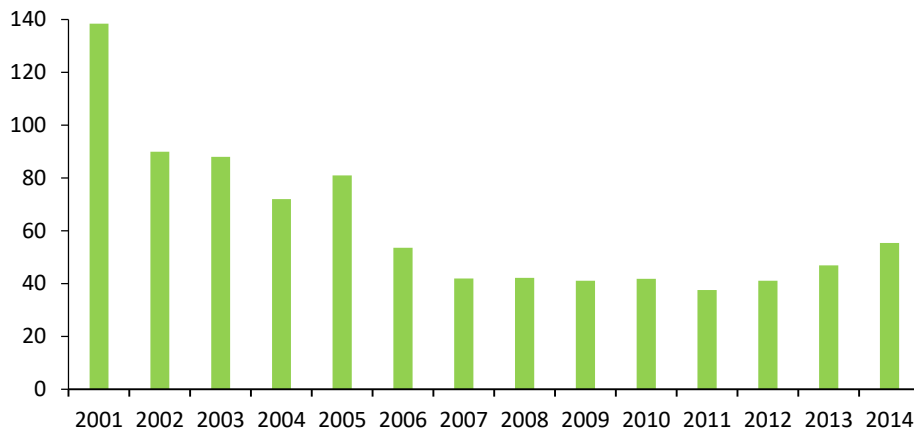


Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators* database, 2015.

Em 2014, o défice orçamental agravou-se significativamente, de 2,9% para 10% do Produto. Este valor deveu-se ao incremento recorde da despesa pública que atingiu, como vimos, os 41,4% do PIB. Convém realçar, porém, que uma parte importante desta despesa teve um carácter extraordinário, como por exemplo despesas relacionadas com as eleições gerais de outubro. Em 2015, estima-se que o défice tenha diminuído para os 6,1% do PIB, reflectindo a correção em baixa da despesa pública para os 35,9% do Produto.

Perante o comportamento benigno da inflação, o maior problema de défices orçamentais recorrentes para Moçambique é o crescimento da dívida pública que por enquanto se situa em níveis considerados aceitáveis – 55,4% em 2014 (figura 11). Porém, o Economist Intelligence Unit (EIU) prevê que esta deverá ficar nos 75,8% em 2015 apesar da diminuição progressiva do défice orçamental, se medidas adicionais não forem tomadas. Existem, ainda, riscos acrescidos para a economia moçambicana que poderão comprometer o objectivo de consolidação orçamental: uma queda prolongada no preço do carvão e do alumínio e o enfraquecimento da procura nos principais mercados-destino das exportações poderão ter um impacto negativo nas receitas fiscais; a dívida das empresas públicas poderá aumentar os encargos do estado; e uma depreciação muito acentuada do metical poderá contribuir para exacerbar a posição financeira do país. Como tal, o governo deverá redobrar os seus esforços de consolidação orçamental tendo, ao mesmo tempo, o cuidado de não onerar em demasia a economia do país. A expansão da base fiscal, a eliminação dos subsídios ao combustível e a contenção salarial poderão ser medidas a adoptar (EIU 2015, 5).

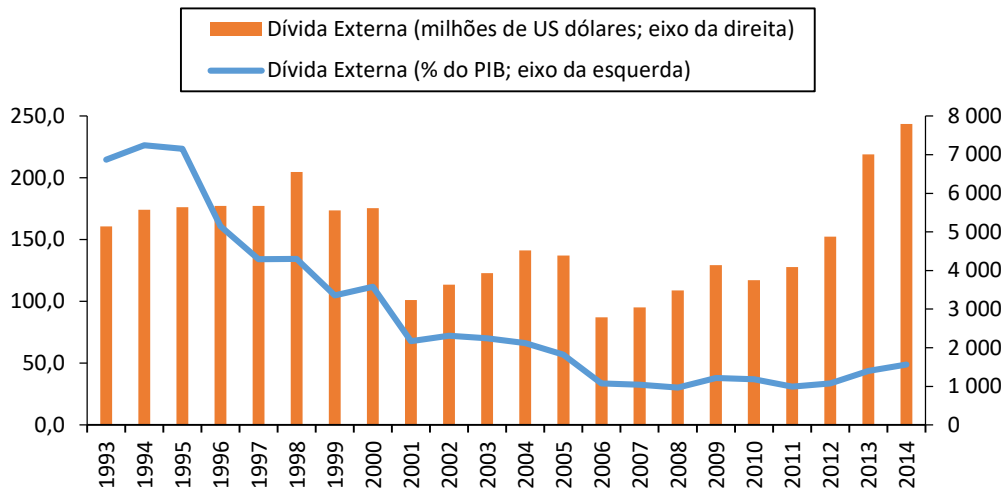
Figura 11. Dívida Pública, 2001-2014
(% do PIB)



Fonte: Trading Economics, 2015.

Mais importante é analisar a trajectória da dívida externa total (pública e privada), uma vez que é esta que determina a posição de endividamento do país face ao exterior (figura 12). Moçambique beneficiou de perdões de dívida – dois em 1999 e 2001 ao abrigo da iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), e um em 2006, resultado da MDRI (*Multilateral Debt Reduction Initiative*) – que reduziram substancialmente o fardo do endividamento externo, de mais de 200% do PIB em 1995 para menos de 50% em 2014 (Masha e Ross 2012, 14). Dado o baixo nível de poupança interna do país, a maioria da dívida pública é externa e não doméstica, pelo que a deterioração das contas públicas levará também ao agravamento do endividamento externo, o que reforça a necessidade do governo moçambicano de controlar o défice orçamental.

Figura 12. Dívida Externa Total, 1993-2014
(% do PIB; milhões de US dólares)



Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators* database, 2015.

O FMI alega que as políticas orçamentais adoptadas no processo de ajustamento foram “prudentes”, ou seja, flexíveis o suficiente para permitir resolver o problema das contas públicas, mas sem comprometer o apoio à população e o investimento público em infraestruturas, educação e saúde (Masha e Ross 2012, 13). Os dados disponíveis parecem corroborar essa informação. Moçambique terá gasto uma média anual de 664 milhões de dólares em infraestruturas nos últimos anos, o equivalente a cerca de 10% do seu PIB, uma proporção elevada quando comparado com outros países da África Subariana (World Bank 2011, 2). A despesa com educação aumentou de 12% para 19% do total da despesa governamental, e de 2% para 7% do PIB, entre 1998 e 2013. A despesa com saúde revela um panorama algo diferente: de 14% do total da despesa pública em 1995 aumentou para 18% em 2005; desde então, tem vindo a cair sustentadamente até atingir apenas os 9% em 2013 (World Bank 2015). Porém, não há como negar que apesar dos constrangimentos orçamentais o governo moçambicano tem feito um esforço para investir

nestas áreas, o que está de acordo com o segundo mandamento do Consenso de Washington.

O terceiro mandamento advogava, recorde-se, reforma fiscal de forma a aumentar as receitas públicas e a administração fiscal. Um grande esforço foi desenvolvido nesse sentido por parte do governo moçambicano com o auxílio das instituições de Bretton Woods. Marcos importantes foram a introdução do Imposto de Valor Acrescentado (IVA) em 1999, ao que se seguiu a reforma do código fiscal em 2003 e a criação da Autoridade Tributária Moçambicana em 2005 (Masha e Ross 2012, 13).

O quarto mandamento pedia a liberalização financeira, algo que foi alcançado em 1994, ano em que o governo moçambicano liberalizou completamente as taxas de juro e foram também removidas barreiras à entrada de novas instituições no sector financeiro. Acresce que um mercado interbancário foi criado em 1997 e um mercado obrigacionista foi também criado no final dos anos 90, permitindo novas fontes de financiamento à economia moçambicana. Leis reguladoras das instituições financeiras e do banco central foram aprovadas em 1991 de forma a garantir a supervisão bancária (Masha e Ross 2012, 14).

A taxa de câmbio foi igualmente tornada mais flexível e o comércio foi liberalizado, derrubando-se a maiorias das barreiras tarifárias (Masha e Ross 2012, 14). O IDE foi activamente encorajado, tendo-se não apenas relaxado as restrições governamentais à entrada de capital estrangeiro, mas também procurado atrair esse capital com benefícios fiscais. Desde então o IDE no país não tem parado de subir, como vimos anteriormente. Como tal, Moçambique também procurou colocar em prática os mandamentos 5, 6 e 7 do Consenso de Washington.

O oitavo era, como se recordam, o mais polémico pois pedia a privatização da maioria das empresas estatais. Sendo Moçambique um país socialista, com uma economia

quase completamente dominada pelo estado, este processo teria inevitavelmente de suceder se o país quisesse juntar-se ao grupo das economias de mercado. A maioria das empresas públicas foram, pois, privatizadas nos anos que se seguiram à adopção do PRES, sendo que em 2000 o seu peso no output industrial do país era já inferior a um terço (Masha e Ross 2012, 13).

Os últimos dois mandamentos pediam a desregulação da entrada e saída de empresas e a protecção dos direitos de propriedade. Moçambique tem feito progressos nestas duas áreas, tendo introduzido legislação que visa melhorar os direitos de propriedade dos investidores e diminuir a burocracia necessária ao estabelecimento de novos negócios (Masha e Ross 2012, 18-19). O relatório *Doing Business* do Banco Mundial para 2015 coloca Moçambique na 127^a posição (em 189 países), uma melhoria de 15 posições face a 2014, ligeiramente acima da média da África Subsariana (142) e bem acima de Angola (181^a posição). Porém, quando se analisam individualmente os vários parâmetros que constituem este agregado observam-se discrepâncias: Moçambique está melhor classificado em *obtenção de alvarás de construção* (84), *protecção dos investidores minoritários* (94), *registo de propriedades* (101), *resolução de insolvência* (107) e *abertura de empresas* (107); tem uma prestação menos positiva em *pagamento de impostos* (123), *comércio internacional* (129), *obtenção de crédito* (131), *obtenção de electricidade* (164) e *execução de contratos* (164) (World Bank 2014, 8-9). Apesar dos progressos registados muito permanece ainda por fazer e seria desejável que as reformas estruturais não abrandassem em Moçambique.

Em suma, faz sentido a perspectiva que vê Moçambique como um aluno razoável das instituições de Bretton Woods. Apesar das suas debilidades, a economia moçambicana tem-se mantido mais ou menos fiel aos cânones ocidentais e aos preceitos do Consenso de Washington. Os SAP do FMI resolveram os desequilíbrios fundamentais

da economia moçambicana e colocaram-na num caminho sustentado de crescimento económico. No entanto, este crescimento não tem sido inclusivo⁵³ – não só não tem beneficiado de igual forma todos os moçambicanos como também não tem reduzido a pobreza absoluta de forma tão significativa como deveria – antes pelo contrário, os dados sugerem que a pobreza absoluta pode ter estagnado na última década (tabela 1).

Tabela 1. Indicadores de desenvolvimento, Moçambique / África Subsariana

	Moçambique			ASS
	1995	2005	2013	2013
População (milhões)	16	21	26	948
PIB <i>per capita</i> , PPP (dólares de 2011)	370	735	1033	3281
População que vive abaixo da linha nacional de pobreza (%)	69,4 ¹	54,1 ¹	54,7 ¹	-----
Frequência na escola primária (%)	44	75	87	77
Esperança média de vida (anos)	46	51	55	58
Taxa de mortalidade abaixo dos 5 anos (por 1000)	215	134	86	89
Acesso a fontes de água potável (% da população)	37	45	51	66

Fonte: Banco Mundial, *World Development Indicators*

Nota: ASS = África Subsariana

¹ Resultados dos inquéritos às famílias de 1996, 2002 e 2008.

Este quadro permite-nos tirar algumas conclusões sobre o processo de desenvolvimento em Moçambique. Em primeiro lugar, apesar de um aumento populacional de 62,5% em duas décadas, o PIB por habitante em Paridade de Poder de Compra quase triplicou, o que atesta bem o sucesso que as políticas macroeconómicas e reformas estruturais implementadas pelo governo moçambicano sob supervisão das instituições de Bretton Woods tiveram em lançar o crescimento económico. Este indicador continua a ser, porém, apenas um terço da média da África Subsariana. A

⁵³ “inclusive growth reflects output growth that is sustained over decades, is broad-based across economic sectors (thus engendering structural transformation), creates productive employment opportunities for the majority of the country’s population, and reduces poverty noticeably. Reductions in excessive income inequality have also emerged as a prerequisite for inclusive growth, supported by some growing evidence that inequality undermines growth, for example by amplifying the risk of crisis or making it difficult for the poor to invest in education. In sum, inclusive growth is about the pace and distribution of economic growth.” (Lledó 2012, 51-52).

redução da pobreza absoluta foi significativa na primeira década pós-conflito: caiu de 69,4% da população em 1996 para 54,1% em 2002; no entanto, em 2008 tinha voltado a aumentar ligeiramente para 54,7%, apesar de as taxas de crescimento económico continuarem elevadas. Segundo o FMI, isto demonstra que o crescimento em Moçambique tem beneficiado muito menos os mais pobres do que em outros países que também registaram taxas elevadas nas últimas décadas, tais como a China, o Vietname e o Uganda. Acresce que o hiato entre as cidades e o meio rural tem vindo a aumentar: enquanto a pobreza urbana continua a registar uma ligeira descida, a pobreza rural voltou a aumentar nos últimos anos, cifrando-se agora nos 57% (Masha e Ross 2012, 55).

Existem outros problemas na economia moçambicana que demonstram as limitações da sua estratégia de desenvolvimento. Em primeiro lugar, o crescimento não tem sido acompanhado de diversificação económica – antes pelo contrário, tem-se assistido a um afunilamento da base produtiva à medida que as exportações moçambicanas se concentram num pequeno número de *commodities* (alumínio, gás natural, carvão), uma consequência directa do predomínio cada vez maior dos megaprojectos. Segundo, este crescimento não conduziu a uma transformação estrutural da economia: apesar de o peso do sector primário no PIB ter registado uma ligeira queda à medida que o sector industrial se desenvolvia, a maioria da população continua a viver em meios rurais e a praticar uma agricultura de subsistência (Masha e Ross 2012, 57). Em suma, “o modelo – que se foca na manutenção da estabilidade macroeconómica, no investimento público em infraestruturas, no alargamento do acesso a serviços (educação, saúde, água, electricidade), e na atracção de megaprojectos (intensivos em capital) – ainda não tem trazido o aumento dos empregos e da produtividade necessários para colocar a economia num padrão de crescimento mais diversificado e, eventualmente, conseguir reduzir mais a pobreza (...)” (Nucifora e da Silva 2011, 74)

3.2. A China em Moçambique

3.2.1. A evolução das relações bilaterais sino-moçambicanas

A relação entre Moçambique e a China não nasceu apenas nas últimas duas décadas, fruto da estratégia de *Going Out* da potência asiática. De facto, a partir dos anos 60 a China tentou estabelecer a sua influência no país ao apoiar diplomática e militarmente os movimentos de independência, com especial destaque para a Frelimo. Eduardo Mondlane e os outros líderes do partido souberam, contudo, cultivar a sua autonomia face a Beijing, recebendo simultaneamente ajuda da China e da União Soviética, e evitando envolver-se na disputa ideológica entre os dois colossos comunistas (Alden, Chichava e Roque 2014, 2). Esta abordagem prudente tornar-se-ia uma imagem de marca da Frelimo que a soube utilizar com sucesso durante primeiros anos pós-independência – como vimos, apesar de ser um partido que apregoa uma ideologia marxista-leninista, a Frelimo aderiu às instituições de Bretton Woods em 1984 e soube (à semelhança do PCC) justificar de forma pragmática a necessidade de abraçar a economia de mercado.

A China foi um dos primeiros países a reconhecer a independência de Moçambique em 1975, tendo os dois países assinado de imediato vários acordos de cooperação em áreas como a agricultura e a saúde (Chicava 2008, 6). Durante as quase duas décadas em que Moçambique esteve envolvido numa sangrenta guerra civil entre o governo da Frelimo e o movimento Resistência Nacional de Moçambique (Renamo) – financiado pelos governos da África do Sul e da Rodésia – a China providenciou a Frelimo com equipamento militar, dinheiro e treino de guerrilha. Contudo, a assinatura de um tratado de amizade com Moscovo em 1977 por parte do governo moçambicano fez com que as relações com Beijing esfriassem durante algum tempo, não obstante a China

ter providenciado Maputo com dois pacotes de ajuda financeira em 1983 e 1985 (Alden, Chichava e Roque 2014, 3).

As relações sino-moçambicanas tomaram um novo impulso no seguimento da viagem do Presidente Jiang Zemin ao continente africano em 1996. Em 1997-98 o Exim Bank abriu uma linha de crédito de 20 milhões de dólares para as empresas chinesas interessadas em investir em Moçambique, ao mesmo tempo que financiou a construção de um novo edifício para a embaixada chinesa e de um centro de comércio (Alden, Chichava e Roque 2014, 4). Porém, a relação comercial, económica e financeira entre os dois países só cresceu de forma exponencial após a realização em Beijing do FOCAC, em outubro de 2000. No seguimento deste Fórum, a China e Moçambique assinaram um acordo comercial e de Promoção e Protecção Recíproca de Investimento, tendo ainda estabelecido uma Comissão Mista para a Economia e Comércio em 2001. A China cancelou nesse ano 22 milhões de dólares da dívida pública externa de Moçambique ao que se seguiu, em 2007, durante a visita do Presidente Hu Jintao, o perdão de mais 20 milhões, fazendo com que o total cancelado consistisse em 87,1% da dívida contraída por Moçambique junto do seu parceiro asiático entre 1980 e 2005. É difícil quantificar o total da ajuda financeira prestada ao país africano mas numa visita à China em 2010, Aires Ali (então primeiro-ministro de Moçambique), referiu um valor de 172 milhões de dólares repartido por doações, empréstimos livres de juros, e empréstimos suaves (Chichava 2014, 25).

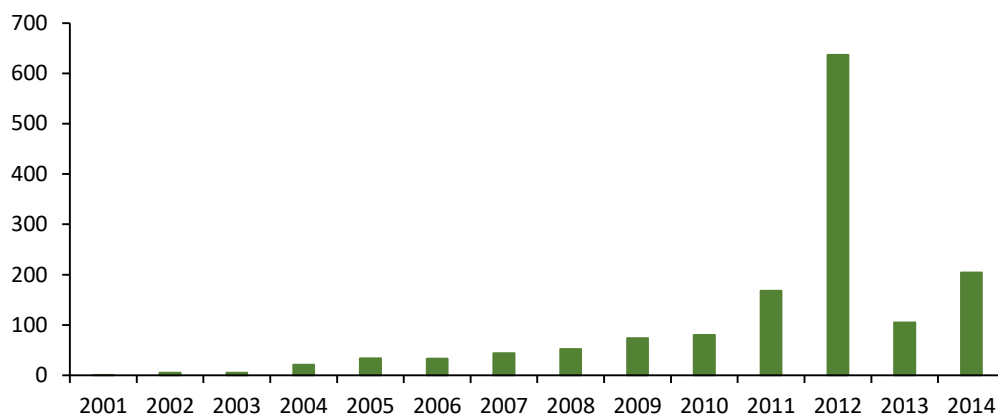
A China financia, investe e coopera com Moçambique em várias áreas, que vão desde as infraestruturas à defesa e segurança, passando pela agricultura, educação e saúde. Olhemos, pois, para o relacionamento económico sino-moçambicano considerando, em primeiro lugar, os dados do comércio bilateral.

O comércio entre os dois países cresceu de forma bastante rápida nos últimos 14 anos. Enquanto, em 2001, os dados oficiais avaliavam as trocas entre os dois países em pouco mais de 22 milhões de euros, em 2014 esse valor atingiu os 904 milhões de dólares. A relação bilateral sino-moçambicana é, como seria de esperar, um reflexo das relações entre um país subdesenvolvido e outro bastante mais industrializado: enquanto Moçambique exporta para a China matérias-primas e produtos agrícolas e alimentares, importa, sobretudo, produtos industriais, de valor acrescentado muito superior, o que leva a que a balança comercial entre os dois países seja claramente desfavorável ao país africano. A título de exemplo, em 2014, as exportações moçambicanas para o gigante asiático totalizaram apenas 204 milhões de dólares enquanto o valor das importações se saldou em 700 milhões de dólares (International Trade Center 2015).

A figura 12 mostra-nos a evolução das exportações moçambicanas para a China nos últimos 14 anos. Excepção feita a 2012, quando um grande carregamento de carvão levou a que estas atingissem um valor recorde de 637 milhões de dólares, apenas por três vezes ultrapassaram a barreira dos 100 milhões de dólares. Neste período, a China representou apenas 4,2% do total das exportações moçambicanas, aparecendo como quarto destino, atrás da Holanda (30,3%), África do Sul (17,9%), e Índia (5,1%).

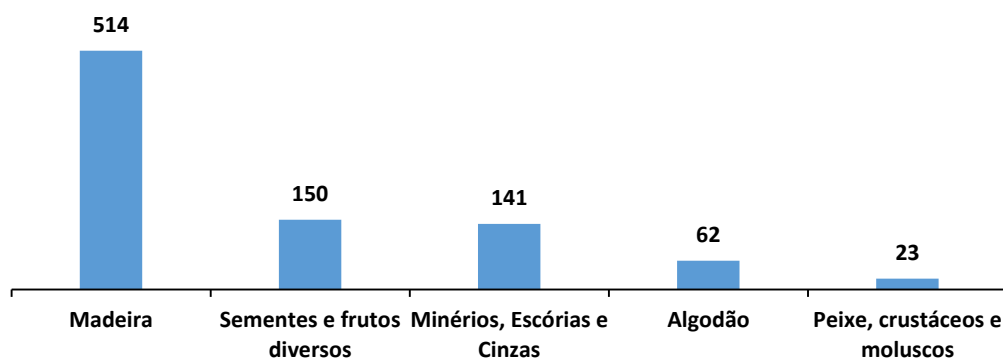
A madeira é, em desde há vários anos o principal produto exportado (figura 13). Como veremos mais à frente, a exportação de madeira tem sido objecto de grande controvérsia, com vários segmentos da sociedade moçambicana a acusarem as empresas chinesas de levarem a cabo um autêntico “saque” às florestas moçambicanas, com a conivências das elites políticas. No período em análise, seguem-se as exportações de sementes e frutos diversos, os minérios, algodão, e peixe e marisco.

Figura 12. Exportações moçambicanas para a China
(milhões de dólares)



Fonte: International Trade Center, 2015.

Figura 13. Principais produtos exportados para a China, agregado 2001-2014
(milhões de dólares)

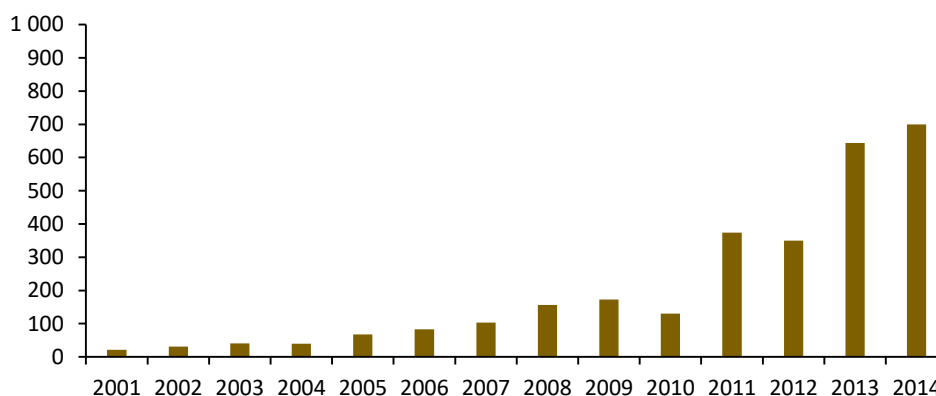


Fonte: International Trade Center, 2015.

As importações da China têm vindo a crescer a um ritmo bem mais sustentado que as exportações, tendo quase atingido a barreira dos 700 milhões de euros em 2014 (figura 14). Entre 2001 e 2014, 6% das importações moçambicanas vieram da China, o que coloca o gigante asiático atrás da África do Sul (32,7%) e da Holanda (8,9%), mas à frente dos Emirados Árabes Unidos (4,7%) e de Portugal (4,5%). Moçambique importa da

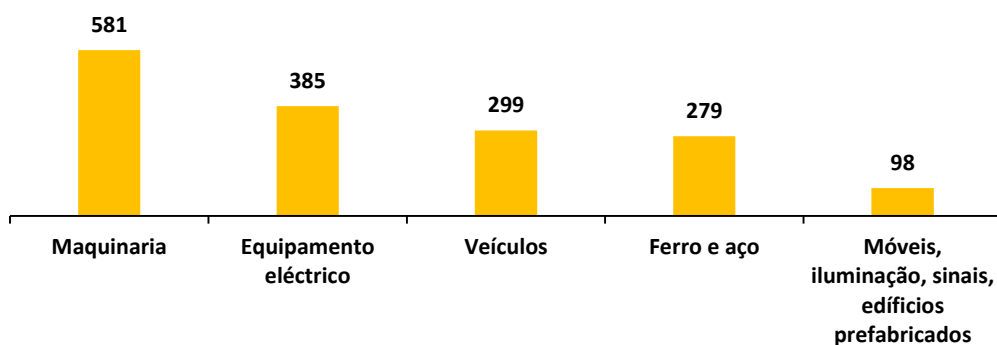
China produtos manufacturados, tais como maquinaria, equipamento eléctrico, e artigos de ferro e aço, e móveis, postes de iluminação, sinais de trânsito (figura 15).

Figura 14. Importações moçambicanas da China
(milhões de dólares)



Fonte: International Trade Center, 2015.

Figura 15. Principais produtos importados da China, agregado 2001-2014
(milhões de dólares)



Fonte: International Trade Center, 2015.

Como a análise anterior deixou bem claro, as trocas comerciais entre as economias chinesa e moçambicana têm registado um desenvolvimento interessante. Contudo, é o aumento do investimento chinês em Moçambique que pode ser apelidado de “meteórico”. Se no virar do século, a China ocupava uma modesta vigésima sexta posição no ranking dos maiores investidores estrangeiros em Moçambique, em 2008 ultrapassou Portugal

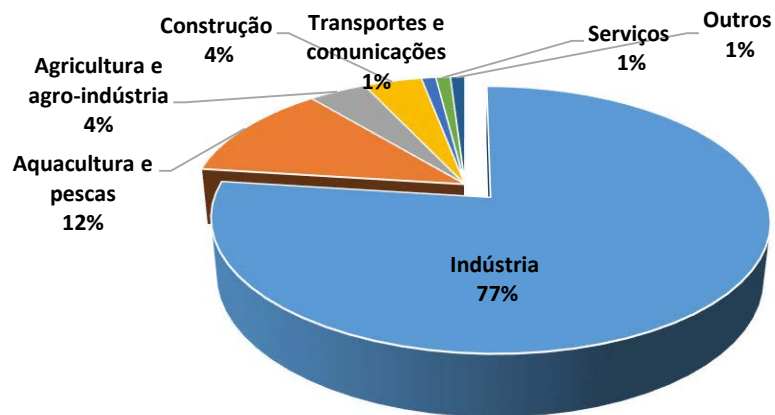
para se fixar no segundo lugar e, em 2011, alcançou finalmente o topo, destronando a África do Sul, com os investimentos chineses nesse ano a totalizarem 312,9 milhões de dólares (Alden, Chichava e Roque 2014, 8). Apesar do IDE chinês registar alguma variação de ano para ano a China tem-se mantido constantemente na lista dos maiores investidores estrangeiros no país. Sectorialmente, estes investimentos têm sido dirigidos sobretudo para a construção de infraestruturas, retalho, telecomunicações, transportes, manufacturas, agricultura, banca, turismo e, mais recentemente, para os recursos naturais (Alden, Chichava e Roque 2014, 8) (Jansson e Kiala 2009, 9-12) (Robinson 2012, 7-9).

O padrão do investimento chinês em Moçambique não difere muito daquilo que a China tem vindo a fazer noutros países do continente africano, algo que vimos em detalhe no capítulo II. No período 2000-2010, o investimento chinês no país atingiu um montante de 216,5 milhões de dólares, o que representa cerca de 2% do total de investimento directo estrangeiro que nesse período totalizou 10,6 mil milhões de dólares.

Em termos sectoriais, a esmagadora maioria do investimento chinês em Moçambique está concentrado na indústria das manufacturas (77%), seguido pela aquacultura e pescas (12%), agricultura e agro-indústria e construção (ambos com 4%) (figura 16).

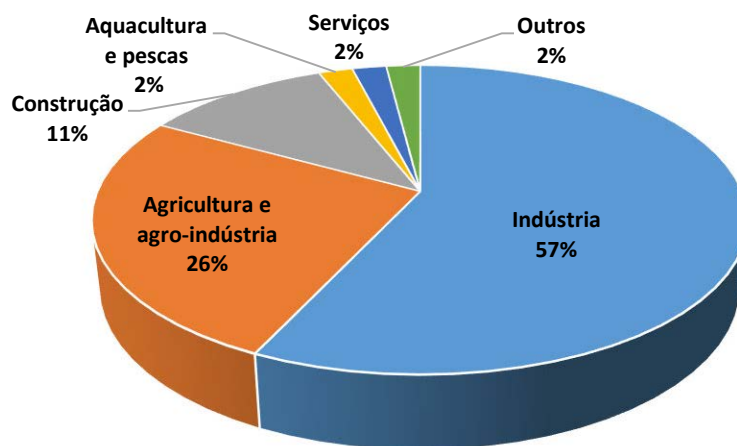
A indústria manufactora é também responsável pela maioria dos empregos criados pelo investimento chinês (57%), seguido pela agricultura e agro-indústria (26%) e construção (11%) (figura 17).

Figura 16. IDE chinês em Moçambique por sector (2001-2010)



Fonte: Alden e Chichava 2014.

Figura 17. Empregos criados pelo IDE chinês (2001-2010)



Fonte: Alden e Chichava 2014.

A face mais visível deste investimento tem sido na construção de infraestruturas de utilidade pública. Apesar de paz ter sido assinado há mais de duas décadas, Moçambique paga hoje ainda o preço de uma guerra civil destrutiva que deixou o país

em ruínas. O processo de reabilitação das infraestruturas tem sido demorado dada a dependência do país da ajuda providenciada pelos seus parceiros internacionais. Como tal, a China, com a sua enorme disponibilidade financeira e a sua experiência de apoio a vários projectos similares em todo o continente, revelou-se um parceiro ideal (Alden, Chichava e Roque 2014, 9). Beijing tem vindo a financiar vários projectos de infraestruturas públicas em Moçambique desde 1999, incluindo estradas, pontes, hospitais, e edifícios miliares e governamentais. Entre 2001 e 2004, empréstimos concessionais no valor de 15,6 milhões de dólares foram atribuídos, de forma a financiar a construção dos edifícios do Parlamento, do Centro de Conferências Joaquim Chissano, do novo edifício do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do novo Estádio Nacional, e de bairros sociais nos arredores de Maputo. Estes créditos para a construção de infraestruturas icónicas têm a dupla vantagem de ter um impacto directo na sociedade moçambicana ao mesmo tempo que geram elevados ganhos de visibilidade, contribuindo para aumentar em simultâneo a popularidade da China e do governo da FRELIMO (Alden, Chichava e Roque 2014, 9) (Robinson 2012, 8).

Um terço de todas as estradas em construção no país, cerca de 600 km no total, têm sido levadas a cabo por empresas chinesas. A título de exemplo, em 2007, o China Henan International Cooperation Group (CHICO) construiu uma estrada de 154 km entre Muxungwe e Inchope, um projecto orçamentado em 3,7 milhões de dólares; ao que se somou, em 2008-09, a construção de uma ponte sobre o Rio Incomáti (província de Maputo), com um custo estimado de 8 milhões de dólares. Adicionalmente, a empresa China Geo-Engineering Corporation foi escolhida pelos governos de Moçambique e da Tanzânia para construir a Ponte da Unidade sobre o rio Rovuma, um projecto com um custo aproximado de 35 milhões de dólares, e que visa aproximar os dois países (Jansson e Kiala 2009, 9). Segundo Alden e Chichava, “mais de 30 empresas de construção

chinesas têm, neste momento, representação em Maputo e normalmente oferecem melhores preços que as companhias de construção sul-africanas e outras empresas estrangeiras, em concursos públicos internacionais organizados pelo governo e pelo Banco Mundial.” (Alden e Chichava 2012, 18) Estas empresas estão também envolvidas na reabilitação de sistemas urbanos de fornecimento de água nas províncias de Maputo, e da Beira e Quelimane, projectos avaliados respectivamente em 30 e 25 milhões de dólares (Alden, Chichava e Roque 2014, 10).

Foi também reportado que o China Exim Bank teria sido aproximado em 2007 pelo governo de Moçambique com vista a financiar duas barragens hidroeléctricas: a barragem de Moamba, na província de Maputo, orçamentada em 300 milhões de dólares, e a barragem de Mphanda Nkuwa, no rio Zambeze, um projecto que a ter lugar seria o maior de sempre no país, com um custo estimado de 2,3 milhões de dólares. Contudo, o Exim Bank acabaria por decidir não financiar ambos, alegadamente tendo em consideração os elevados riscos técnicos e ambientais associados (Alden, Chichava e Roque 2014, 10-11).

Em 2012, o governo moçambicano conseguiu garantir empréstimos do Exim Bank para dois projectos muito importantes: a Estrada Circular de Maputo, nos arredores da capital, orçamentada em 315 milhões de dólares; e uma ponte a ligar as duas margens da baía da Maputo, com um custo estimado ligeiramente acima dos 700 milhões de dólares, “considerada a obra mais emblemática do sul do país, desde a independência de Moçambique” (MacauHub 2015) (Alden, Chichava e Roque 2014, 10). Ambos os projectos foram levados a cabo pela empresa China Bridge and Road Corporation. Finalmente, em 2013, o Exim Bank concordou em financiar de forma significativa a construção da estrada Beira-Machipanda, um projecto atribuído à empresa chinesa Anhui Foreign Economic Construction, (avaliado em US\$410 milhões) e considerado “uma via

de capital importância económica não só para o país, mas também para a região, servindo países como o Zimbabwe, Malawi, Zâmbia e RD do Congo” (Jornal de Notícias 2015) (Alden, Chichava e Roque 2014, 10).

Como vimos em detalhe no primeiro ponto deste capítulo, a estratégia de crescimento de Moçambique uma vez estabilizada a situação política passou por atrair investimentos directo estrangeiro em megaprojectos no sector dos recursos naturais. Em particular, a descoberta nos últimos anos de grandes reservas de gás natural na bacia de Rovuma, prometem ser um manancial de crescimento para a economia moçambicana nos próximos anos. As petrolíferas chinesas, apesar de não terem tomado parte na descoberta destas reservas, começam a posicionar-se para usufruírem dos seus benefícios: em 2013, a empresa Chinese National Petroleum Corporation (CNPC) comprou à petrolífera italiana ENI uma participação de 20% na Área 4 da Bacia de Rovuma por 4,2 mil milhões de dólares; e em 2014, a americana Anarko, líder do consórcio que explora a Área 1 (vizinha da explorada pela ENI), fechou um contrato com a petrolífera estatal China National Offshore Oil Corp para o fornecimento anual de 2 a 2,5 milhões de toneladas de gás natural, abrindo o caminho para Moçambique se tornar um dos fornecedores energéticos da China no continente africano (MacauHub 2014).

O contexto que a China encontrou em Moçambique foi o de um país, que até à descoberta das reservas de gás natural e carvão, se encontrava dominado economicamente por uma profunda dependência dos doadores ocidentais e instituições internacionais. Este investimento chinês tem permitido a muitos governos africanos, entre os quais Moçambique, terem um papel mais assertivo nas negociações com os países ocidentais e com as instituições dominadas por estes últimos, nomeadamente o FMI e o Banco Mundial. O perigo é que esta multitude de oportunidades comerciais providenciada pela China esteja a contribuir para a transformação da elite política numa oligarquia rentista,

com uma atitude predadora face aos recursos do estado e disposta a seguir um modelo de desenvolvimento de capitalismo autoritário.

3.2.2. Perspectivas moçambicanas sobre a presença chinesa: uma análise comparativa das posições da elite, população e sociedade civil

Na secção anterior discutimos em detalhe o aprofundar das relações económicas sino-moçambicanas e o impacto do investimento chinês no país. Como vimos, algum desse investimento tem gerado polémica junto da sociedade moçambicana, em particular a extração ilegal de madeira levada a cabo na Zambézia. Por outro lado, o papel importantíssimo que o antigo império do meio tem tido no financiamento de infraestruturas em Moçambique tem contribuído, de forma inegável, para o desenvolvimento do país. Como tal, é objectivo deste ponto analisar o impacto que a “ofensiva de charme” chinesa tem tido junto das elites e sociedade civil moçambicanas, de forma a avaliar se este tem levado a que estas se sintam cada vez mais atraídas pelo Consenso de Beijing ou se, pelo contrário, as “atitudes das empresas e dos cidadãos chineses, e até mesmo do estado chinês em Moçambique, têm dificultado os esforços para ganhar os corações e mentes dos africanos – com implicações óbvias para o seu “soft power””⁵⁴ (Chichava, Côrtes e Orre 2014, 1).

Este ponto resulta de uma multiplicidade de fontes de informação. Por um lado, de entrevistas a quatro informantes-chave: um, membro da Frelimo e participante em vários governos, que nos dará uma visão da elite moçambicana; outro, membro do MDM e edil de uma grande cidade moçambicana, que nos propiciará uma perspectiva do lado

⁵⁴ “attitudes of Chinese citizens and companies, and even from the Chinese state in Mozambique, [which] are hampering the efforts of ‘winning the hearts and minds of the Africans’ – with obvious implications for its “soft power” possibilities.” (Chichava, Côrtes e Orre 2014, 1).

da oposição; e, ainda, um empresário e um activista social que nos darão uma ideia da posição da sociedade civil relativamente à presença chinesa. Ao mesmo tempo, de forma a complementar estes dados recorreremos a artigos de jornal e a *papers* que analisam a forma como a China é retratada nos media moçambicanos. Por último, faremos uso de um inquérito à população moçambicana conduzido por um *think tank* independente a fim de averiguar se existe ou não um défice de *soft power* chinês em Moçambique.

As principais conclusões que se podem tirar ao analisar os discursos de representantes do governo de Moçambique e do partido Frelimo é de que estes são “formais, cautelosos e defensivos” (Feijó 2014) quando se referem à China, procurando enfatizar os pontos positivos das relações entre os dois países. Em 2007, aquando da visita do Presidente Hu Jintao ao país, a então primeira-ministra moçambicana Luísa Diogo elogiou o apoio incondicional da China ao continente africano, em geral, e a Moçambique, em particular, referindo que: “até agora, a China apoiou-nos no que solicitámos, não tem agido como outros parceiros que impõem condições” (Carricho 2008). E vai mais longe: “de acordo com a governante, a China constitui ‘o único parceiro internacional que nunca mostrou reservas quanto àquilo que o país aponta como sendo prioridade’. Luísa Diogo apontou, a título de exemplo, que ‘quando nós dizemos que a [construção de um novo edifício para alojar a] Procuradoria-Geral é prioridade em Moçambique eles concordam connosco, contrariamente a outros parceiros que, apesar de reconhecerem a importância da Procuradoria, quando falta dinheiro, pura e simplesmente não desembolsam os valores necessários para o efeito’” (Feijó 2014, 152). E acrescenta: “este mercado emergente da China, traz uma maneira de cooperar que complementa as nossas grandes preocupações: infraestruturas indirectas de desenvolvimento. Estou a falar dos aeroportos, por exemplo. O financiamento de um aeroporto não é fácil de ir buscar ao mercado internacional, e a China traz recursos que nos ajudam nestes componentes”

(Rocha e Villalobos 2009). Para a antiga governante, o que distingue a China de outros parceiros no relacionamento económico com África é que este país não tem “dogmas” nem “uma agenda prévia” (Rocha e Villalobos 2009).

Armando Guebuza, ex-presidente moçambicano afinaria pelo mesmo diapasão, ao afirmar que “o governo moçambicano vê a China ‘como um parceiro e não como um colonizador’ porque, ao contrário dos países ocidentais, a China está comprometida com o desenvolvimento de África e sempre cumpriu as suas promessas.”⁵⁵ (Chicava 2008, 2).

Estas afirmações são, em nosso entender, uma farpa destinada aos países doadores ocidentais e às instituições de Bretton Woods, parecendo vindicar a teoria de que a China é vista como um parceiro mais desejável pelo governo moçambicano uma vez que não impõe condições como contrapartida dos seus empréstimos. Permitem-nos, também, compreender a importância crescente do estado chinês enquanto fonte de financiamento alternativa aos doadores internacionais. Um membro do partido Frelimo e parte integrante de vários governos, numa entrevista concedida ao autor, realça esta posição, elogiando a China pela sua disponibilidade em investir e sublinhando a relevância do financiamento chinês para o Orçamento de Estado moçambicano, ainda mais agora que os países ocidentais reduziram em muito a sua contribuição, fruto das suas crises económicas internas. Nesta conversa foi-lhe perguntado, igualmente, quais as grandes consequências do investimento chinês tendo este respondido, de forma extremamente cautelosa, “que o investimento chinês não difere dos outros investimentos; tem aspectos positivos e negativos” (Frelimo 2014), mas recusando-se a especificar quais são esses aspectos. Quando confrontado com as vozes na sociedade civil moçambicana que alertam para o carácter predatório de muito deste investimento chinês, em particular no sector da madeira, o informante assumiu um discurso mais confrontativo, afirmando que “os países

⁵⁵ “sees China, ‘as a partner and not a colonizer’, because, unlike Western countries, China is committed to developing Africa and has always kept its promises.” (Chicava 2008).

ocidentais muitas vezes diabolizam os investimentos da China em Moçambique porque deixaram de serem competitivos, mas são esses mesmos países que fazem grandes negócios com a China” (Frelimo 2014). Esta visão mais crítica do investimento chinês é, assim, apontada como fruto do preconceito e inveja dos países ocidentais, que receiam perder a posição privilegiada que mantêm com as suas ex-colónias africanas.

O informante da oposição, membro do MDM, vê igualmente com bons olhos o investimento chinês, afirmando que não lhe interessa a nacionalidade do investidor e que um país com as carências de Moçambique não se pode dar ao luxo de desperdiçar o potencial da relação bilateral com a China. Nas suas palavras, “(..) se é o chinês, se é o português, se é o alemão, para mim não faz diferença. Tem tecnologia, tem recursos, tem capital para investir, que venha investir” (MDM 2014). Contudo, ao contrário do informante da Frelimo, não se coíbe de enumerar as desvantagens do investimento chinês. Em primeiro lugar, diz que “o problema é que muito desse investimento não está a beneficiar os moçambicanos e a economia de Moçambique” (MDM 2014). Aponta como exemplos o facto de muitas empresas chinesas recorrerem quase exclusivamente a mão-de-obra do seu próprio país e, ainda, o facto de que a madeira cortada nas florestas moçambicanas é exportada em bruto para a China, em vez de ser trabalhada em Moçambique o que permitiria criar empregos no território. Manifesta, ainda, a sua preocupação com a desflorestação acelerada da Zambézia causada pelas empresas chinesas, afirmando que estas violam muitas vezes a lei e não participam no processo de reposição das árvores. Finalmente, critica a promiscuidade entre as estruturas da Frelimo e muitas destas empresas, afirmando que uma parte da elite moçambicana é cúmplice nestes negócios, utilizando-os para enriquecer (MDM 2014).

Quando confrontado com a questão de qual percepção da sociedade moçambicana em geral relativamente à China afirmou que não existe uma opinião consensual, havendo

certos sectores da sociedade que têm uma opinião positiva dos chineses enquanto outros têm uma opinião negativa. Contudo, insurgiu-se contra a pergunta de que a China seria mais apetecível para as elites moçambicanas do que os países ocidentais e instituições multilaterais, uma vez que, ao contrário destes últimos, não condicionava os seus empréstimos ao cumprimento de condições de *good governance*. Afirmou tratar-se de uma “falsa questão” uma vez que “quando lhe convém o Ocidente não impõe os tais condicionalismos” (MDM 2014). Aponta como exemplos países produtores de petróleo como Angola ou a Guiné Equatorial que apesar de serem notáveis ditaduras, acabam por nunca receber condenações do Ocidente porque o dinheiro fala sempre mais alto. A diferença para a China é, pois, meramente discursiva – na prática, quando os interesses nacionais estão em jogo todos os países deixam os moralismos de lado. O entrevistado personifica, pois, o descontentamento daqueles que preferem a China (que assume que só quer fazer negócio) ao Ocidente, que apregoa uma política externa ética, mas depois guia-se pelos princípios (ou falta deles) da *realpolitik*.

Um membro proeminente de uma empresa de consultoria internacional presente em Moçambique elogia a China pela sua capacidade de oferecer financiamento a um preço mais competitivo do que no mercado internacional o que é, afirma, essencial para o país. No entanto, não deixa também de sublinhar as várias desvantagens do investimento chinês: a falta de transparência nos negócios; a falta de respeito pela sustentabilidade ambiental (a questão da exportação ilegal de madeira é, mais uma vez, mencionada); e a má relação laboral com os trabalhadores moçambicanos. Confrontado com o facto de se levantarem cada vez mais vozes na sociedade civil moçambicana, apontando para o carácter predatório dos investimentos chineses, e vendo-os como uma manifestação de neocolonialismo este entrevistado afirmou acreditar que a opinião geral dos moçambicanos é de que a China é igual às outras grandes potências que investem em

Moçambique. Essa preocupação de neocolonialismo existe, de facto, mas relativamente a todos os investidores estrangeiros em megaprojectos. Segundo o informante, o seu poderio económico nas regiões intervencionadas é de tal ordem que se comportam muitas vezes como senhores e donos. Partilha da opinião do entrevistado do MDM dizendo que não se pode falar dos países ocidentais como um conjunto homogéneo e que “alguns, como os Estados Unidos e a França, são tão corruptos nos negócios que fazem que não têm moral para criticar os chineses” (EMP 2014). Para ele, o Ocidente diaboliza o investimento da China porque esta se tornou um sério competidor no continente africano, mas esta retórica carece de sentido porque esse mesmo investimento é activamente encorajado na Europa (EMP 2014).

Foi também entrevistado um proeminente membro da sociedade civil⁵⁶ moçambicana, empreendedor e activista social, com forte ligação aos media moçambicanos. Não é de todo surpreendente que seja o informante com a visão mais negativa da presença chinesa em Moçambique uma vez que denuncia frequentemente nas redes sociais os negócios menos transparentes entre os empresários chineses e as elites governantes. Recusa-se a atribuir qualquer aspecto positivo ao investimento chinês, afirmando que não existe verdadeiro investimento chinês mas sim “dívida chinesa” (SOC CIV 2015). Refere com preocupação o enorme endividamento⁵⁷ que o governo moçambicano tem contraído para com as autoridades chinesas e condena a ausência de

⁵⁶ “Por sociedade civil entende-se organizações não-governamentais e instituições que normalmente se destacam pela oposição às estruturas suportadas pela força do Estado. É uma expressão usada para designar um conjunto de organizações ligadas ao desenvolvimento ou filantropia, grupos comunitários e associações, organizações ambientais ou de defesa dos direitos da mulher, organizações religiosas, organizações profissionais, sindicatos, movimentos sociais, associações comerciais ou media independentes do Estado.” (Feijó 2014).

⁵⁷ Segundo uma notícia de Julho de 2015, “a China é já o maior credor de Moçambique, depois de ter aumentado em 160%, desde 2012, o financiamento ao país africano (...). (...) a dívida total à China estava em 886 milhões de dólares em 2014, mais 160% do que em 2012, quando o principal credor de Moçambique era ainda Portugal. A dívida à China representa já cerca de um terço do total da dívida de Moçambique, que quase duplicou desde 2010. Para o aumento recente da dívida ‘contribuíram essencialmente a contratação de empréstimos bilaterais com a China, que representaram cerca de 70% dos novos desembolsos em 2014’ (...)” (MacauHub 2015).

transparência desse endividamento, que tem servido para enriquecer a classe dirigente. No seu entender, a opinião geral dos moçambicanos relativamente aos chineses é francamente negativa. Cita, em primeiro lugar, o facto de os chineses não serem “tragáveis”, o que na sua opinião significa que os chineses não se relacionam, não se integram, o que causa desconhecimento entre estes e os moçambicanos; e, em segundo lugar, afirma que os moçambicanos ainda estão à espera de colher os benefícios do investimento chinês, o que não abona a favor da presença chinesa no país. Concorde enfaticamente com a pergunta de que a elite moçambicana prefere a China porque, ao contrário dos doadores bilaterais ocidentais e organizações de Bretton Woods, o dinheiro que empresta não vem acompanhado de exigências de boa governança, tais como a transparência nas contas públicas, o respeito pelos direitos humanos ou a promoção da sustentabilidade ambiental. Não concorda com o argumento que acusa os países ocidentais de duplicidade por apregoarem grandes princípios apenas quando lhe convém. Afirma que “obviamente que o investidor ocidental não é um menino de coro, mas no geral tem as coisas feitas de forma mais transparente” (SOC CIV 2015). No seu entender, os países ocidentais acabam por ser mais cumpridores uma vez que apesar de também se guiarem pelos seus próprios interesses, no geral pagam impostos, respeitam as leis do trabalho e têm contabilidade organizada segundo os padrões internacionais. Mesmo que existam negócios mais duvidosos, é mais fácil obter informação e fazer pressão quando se trata de uma empresa ocidental do que quando se trata de uma empresa chinesa. O entrevistado realça o facto de a imprensa nos países ocidentais ser livre e, portanto, não ter qualquer pejo em denunciar os casos menos transparentes, ainda que envolvam empresas nacionais, algo que é manifestamente impossível na China (SOC CIV 2015).

Na sequência desta resposta, este último entrevistado foi confrontado com a questão de saber se o modelo capitalista democrático estaria a perder atractividade face

ao modelo autoritário chinês em Moçambique, tanto junto das elites como da população em geral, uma vez que a China mostrou ao mundo que não é preciso democracia para ter uma economia de mercado que cresça de forma acentuada. O informante respondeu que, de facto, a elite moçambicana está completamente fascinada com este autoritarismo de mercado e que olha cada vez mais para a China ou para países africanos como Angola como o exemplo a seguir. Acredita que se a população fosse confrontada com a necessidade de ter de escolher entre crescimento económico e noções vagas de democracia, à semelhança dos cidadãos chineses, também acabaria por escolher a primeira opção. A grande maioria vive em pobreza há demasiado tempo e, portanto, se se deixassem convencer pela retórica de que o crescimento económico exige como contrapartida a não contestação da autoridade do regime político vigente, estariam dispostos a aceitar esse acordo. Felizmente, o governo ainda não conseguiu convencer a população da validade desse discurso pois precisa de algo mais do que palavras, precisa de criar empregos e redistribuir riqueza. Como tal, conclui o entrevistado, por muito que a elite moçambicana gostasse de ter um autoritarismo moderno e eficiente à semelhança dos chineses, não o irá conseguir porque o modelo chinês não é facilmente replicável (SOC CIV 2015).

Sérgio Chichava, investigador do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) de Moçambique, concorda que existe “um hiato entre as perspectivas da classe política e da sociedade civil sobre a presença chinesa, sendo a primeira muito entusiasta, considerando a China um bom parceiro, enquanto alguns estratos importantes da sociedade não estão convencidos, acusando a China de fazer o mesmo que os países ocidentais fizeram durante os tempos coloniais.”⁵⁸ (Chicava 2008). Segundo o

⁵⁸ “there is a gap between the two sides, with the political elite very enthusiastic, considering China as a good partner, whereas some important strata of the society is doubtful, accusing China of doing the same thing that western countries did during colonial times.” (Chicava 2008).

investigador, “os chineses são acusados de estarem envolvidos no contrabando de matérias-primas com a cumplicidade de algumas entidades governativas, de não respeitarem a lei do trabalho moçambicana, e de maltratarem trabalhadores moçambicanos pagando-lhes salários de miséria e batendo-lhes.”⁵⁹ (Chicava 2008, 10). Várias situações têm vindo a ser reportadas ao longo dos últimos anos na imprensa moçambicana, das quais apresentamos alguns exemplos. Em 2007, “trabalhadores moçambicanos da empresa China Henan International Cooperation Group Co. Ltd (CHICO), responsável pela construção da ponte sobre o rio Incomati, fizeram greve acusando a companhia de várias violações da lei do trabalho (despedimento sem justa causa, abusos físicos, carga de trabalho excessiva, discriminação racial, não cumprimento de contratos de emprego, salários abaixo do mínimo nacional).”⁶⁰ (Chicava 2008, 10). Em 2009, trabalhadores da mesma empresa queixaram-se de maus tratos ao governador da província de Manica, região onde a construtora chinesa implementava um projecto de alargamento da rede de abastecimento de água a vários municípios importantes. De entre as várias violações da lei do trabalho que alegavam terem sido vítimas destacam-se carga horária excessiva, salários muito baixos e abusos físicos (Macua blog 2009). Finalmente, em 2012, trabalhadores de uma empresa chinesa envolvida na reabilitação e ampliação do Instituto Industrial e Comercial Eduardo Mondlane em Inhambane exigiram a intervenção das entidades laborais do país junto da direcção da empresa, alegando o não pagamento de horas extraordinárias, maus tratos, despedimentos arbitrários, e “falta de

⁵⁹ “The Chinese are accused of not being concerned about the development of Mozambique, looking only after their own interests, and therefore only replacing the old "exploiters", i.e. the West. The Chinese are accused of being involved in smuggling of raw materials with the complicity of some officials in power, not respecting Mozambican labour law, of mistreating Mozambican workers by paying wages of misery, and beating them physically.” (Chicava 2008, 10).

⁶⁰ “In June 2007, the Mozambican workers of the China Henan International Cooperation Group Co.Ltd (CHICO), responsible for building the bridge over the River Incomati, went on strike accusing the company of several violations of the labour law (unfair dismissal, physical assault, excessive workload, racial discrimination, no conclusion of contracts of employment, wages below the national minimum, etc.).” (Chicava 2008, 10).

diferenciação de salários entre mestres e serventes de várias especialidades.” (Fundo para Ambiente de Negócios 2012). Segundo a notícia, apesar de o empreiteiro da obra ter recusado as acusações, apontando “a falta de cultura de trabalho” moçambicana como causa das reclamações, o representante da empresa chinesa “reconheceu as falhas cometidas e prometeu corrigir os erros” (Fundo para Ambiente de Negócios 2012).

Se as relações laborais entre empresários chineses e trabalhadores moçambicanos demonstram de forma inequívoca a enorme distância que separa as duas culturas, nada tem feito mais para desgastar a imagem da China em Moçambique do que o corte e exportação ilegal de madeira. Em 2006, um relatório intitulado “Forest Governance in Zambezia, Mozambique: Chinese Takeaway!” gerou polémica ao acusar importadores chineses, de conluio com empresários locais e membros do governo de Moçambique, de serem os responsáveis pela alarmante desflorestação das florestas moçambicanas, ao exportarem para o mercado chinês madeiras exóticas em quantidades muito superiores às permitidas por lei. Segundo esta investigação, a madeira é exportada sem ser processada, o que mina a indústria local, e a um ritmo tão elevado que em dez anos muitos das principais espécies poderiam estar virtualmente extintas. O relatório acusa altas entidades governamentais – notavelmente, os Serviços Provinciais de Floresta e Fauna Bravia (SPFFB) bem como membros destacados do partido Frelimo (o ex-presidente Joaquim Chissano e o ex-governador da Zambézia Boniface Gruveta) – juntamente com empresários locais e comerciantes asiáticos de constituírem uma “máfia da madeira”. Nas suas próprias palavras: “em vez de combaterem a extração ilegal de madeira, estes estão, através de medidas que incluem a manipulação de regulamentos florestais, informação técnica e estatísticas, a aceitar subornos e a envolverem-se pessoalmente na extração de

madeira, facilitando e beneficiando pessoalmente deste ‘chinese takeaway’⁶¹ (McKenzie 2006, vii). Os cortes ilegais são levados a cabo por pequenos operadores locais, financiados por comerciantes asiáticos estabelecidos nos portos da Beira e Quelimane. Estes operadores admitem cortar quatro a cinco vezes mais madeira do que o permitido por lei e subornar a SPFFB para que não confisque os carregamentos ilegais, tendo-os já subornado para adquirir as suas licenças em primeiro lugar (McKenzie 2006, vii-viii) (Chicava 2008, 11).

Apesar da polémica levantada por este estudo, passada quase uma década, é forçoso constatar que a situação não se alterou. Em setembro de 2015, a Bloomberg noticiava que o Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Sofala tinha aberto uma investigação à exportação ilegal de madeira para a China, tendo descoberto que 70 contentores carregados de uma espécie exótica tinham deixado o porto da Beira sem autorização. De acordo com um relatório do World Wildlife Fund (WWF), a China é o destino de 90% da madeira cortada em Moçambique, sendo que os cortes ilegais custaram ao país um montante estimado de mais de 100 milhões de dólares só em 2013 (Bowker 2015).

Ainda na área ambiental, para além da desflorestação, a China tem sido acusada de exportação ilegal de marfim, e da pesca e exportação ilegal de espécies protegidas (Chicava 2008, 11), (Feijó 2014, 158). Na área da produção, os produtos chineses são considerados de baixo custo mas também de má qualidade, sendo as empresas chinesas, por vezes, acusadas de exportar para Moçambique produtos rejeitados pelo mercado chinês. No que diz respeito à construção, os edifícios chineses são igualmente pouco considerados, tendo vários jornais denunciado a sua qualidade duvidosa, referindo que

⁶¹ “Instead of combating illegal logging, they are, through measures including the manipulation of forest regulations, technical information and statistics, accepting bribes and personal involvement in logging, actually facilitating and personally benefiting from this ‘Chinese takeaway’” (McKenzie 2006, vii).

muitos, passado um período de apenas cinco anos, começam a denotar algumas rachas. Finalmente, levantou grande celeuma a tentativa por parte da China de descarregar num porto moçambicano um navio carregado de armas com destino ao Zimbabwe, após as eleições de 2008 nesse país e a repressão que se seguiu. O governo moçambicano diplomaticamente recusou que essas armas fossem transportadas para o Zimbabwe via Moçambique o que levou os chineses a procurarem descarrega-las em Durban na África do Sul (Feijó 2014, 160). Contudo, o supremo tribunal de Durban não deu igualmente autorização para que o armamento – alegadamente, três milhões de munições para espingardas AK-47, 1500 morteiros e mais de 3000 granadas – fosse transportado para o Zimbabwe argumentando que podia contribuir para alimentar a tensão política no país. O navio partiu depois em direcção a Angola, onde foi igualmente recusado, o que fez com lhe fosse dada ordem de regresso à China. Jiang Yu, porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da China, manifestou indignação por este imbróglio diplomático, afirmando que se tratava de uma “transação normal de produtos militares”, e que a China não tinha por hábito “interferir nos assuntos internos dos outros países” pelo que esperava que os media internacionais não “politizassem a questão” (AngoNotícias 2008). Porém, este acontecimento trouxe danos acrescidos para a imagem da China em Moçambique e providencia-nos com mais uma evidência de que a doutrina chinesa de não-interferência poderá fazer com que o país seja muito apreciado como parceiro por determinadas elites africanas, mas é menos provável que lhe granjeie muita simpatia entre a sociedade civil.

Com efeito, estas situações têm levado a um crescente cepticismo por parte da sociedade civil moçambicana relativamente às boas intenções do parceiro chinês, com alguma figuras distintas a manifestarem-se veementemente contra aquilo que vêem como “novo colonialismo” (Chicava 2008, 11). De entre estas vozes, torna-se imperativo destacar a do jornalista Marcelo Mosse, à altura coordenador-executivo do Centro de

Integridade Pública, que por ocasião da visita do então presidente chinês Hu Jintao ao país lhe dirigiu uma carta aberta, onde criticava vários aspectos da presença chinesa no país e lhe pedia que tomasse medidas para que a cooperação entre os dois países fosse “transparente, equilibrada”, e com “termos de troca equitativos” (Mosse 2007). Vale a pena considerar alguns excertos desta carta:

“Nos últimos anos, em Moçambique, temos estado a operar uma transição para a democracia aceite de mãos abertas por todos. Também encetámos uma viragem para a economia liberal, a custo de muito esforço. A democracia de Moçambique tem ainda muitos espinhos; precisa de ser melhorada. (...) O nosso Estado, camarada Jintao, está em processo de reforma, vamos dizer de modernização. E muitos destes processos têm tido o apoio da comunidade internacional ocidental bilateral, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). (...) ao longo destes anos, criticámos os doadores ocidentais pelos aspectos negativos que a sua "cooperação" implicava; criticámos a destruição da anterior indústria do caju; o reendividamento com a "assistência técnica"; o rigor excessivo no controlo da despesa pública; as privatizações (desastrosas) impostas; as tecnologias inadequadas; a chamada *tied aid* (que a China hoje promove); as unidades de implementação de projectos; o *disempowerment* do Estado; os *capacity buildings* ineficazes, etc. (...) Contudo, o país tem mudado de face; temos mais escolas, hospitais, melhores comunicações, estradas, instituições em amadurecimento, etc. Em suma, apesar dos aspectos negativos dessa cooperação, há muitos ganhos visíveis. (...) Ainda persistem condicionalismos na cooperação com o ocidente, é certo, mas eles tem sido removidos através do diálogo político que se faz no âmbito do apoio orçamental que recebemos. São condicionalismos de que não nos podemos queixar: a transparência e o combate à corrupção, a independência e eficiência do judiciário, a melhoria da gestão financeira do

Estado, o respeito pelos direitos humanos, etc, ajudam-nos a melhorar a gestão do nosso bem público. (...) Os moçambicanos aceitam, de braços abertos, a cooperação com a China. Ela é necessária. Mas gostariam que essa cooperação fosse transparente, equilibrada, e que os termos de troca fossem equitativos. (...) Uma das nossas grandes guerras é vencer a dependência externa; não apenas a dependência ocidental. Isso significa que a cooperação com a China não tem de ser uma cooperação de dependência e, pior, clientelar. Não queremos transferir a dependência do ocidente para a China, queremos eliminá-la. (...) A China pode nos construir estádios de futebol, oferecer bolsas de estudos, erguer pontes, apoiar no combate à malária, mas essa generosidade não pode ter como moeda de troca a promoção da riqueza fácil para as nossas elites, do vandalismo ambiental, da pirataria nas obras públicas, da precarização do emprego, da desreconstrução das instituições que temos vindo a reconstruir. Por isso, gostaríamos de vê-lo a anunciar não a construção de um novo palácio presidencial, mas a deixar claro às empresas chinesas que Moçambique é um país com regras, instituições e leis (incluindo de gestão ambiental) democráticas que devem ser respeitadas. (...) Muito gostaríamos de vê-lo a ordenar os seus concidadãos a terminarem o saque desenfreado aos nossos recursos. A China não tem o direito de promover uma cooperação que, a longo prazo, vai custar caro aos moçambicanos, mais caro do que aquela cooperação que se diz condicionalizada. (...) E também não basta dizer que é uma cooperação sem condicionalismos, pois pior que colocar condicionalismos em cima da mesa, é encenar montanhas de caridade cujo substracto assenta numa nova relação de dependência e subordinação política e económica, onde o nosso único papel é alimentar de recursos as empresas e a economia do seu país.” (Mosse 2007).

Este excerto torna-se interessantíssimo de analisar não apenas pela visão que nos oferece da China pelos olhos de um proeminente membro da sociedade civil moçambicana, mas também pelo diagnóstico que este faz da relação com o Ocidente e do estado da democracia no seu próprio país. Mosse reconhece que o processo de transição para um regime democrático e para uma economia de mercado ainda está numa fase muito incipiente e que o apoio da comunidade internacional ocidental bem como das instituições de Bretton Woods tem sido vital para trilhar esse caminho. Não deixa de criticar os aspectos negativos dessa relação, muitos dos quais já tínhamos enumerado quando debatemos os problemas dos SAP do FMI: destruição de indústrias tradicionais causada pela liberalização apressada do comércio, excessiva disciplina orçamental, privatizações controversas, e minoração do papel do Estado, entre outros. Contudo, refere também a enormes melhorias alcançadas e, crucialmente, aponta como importantes os condicionalismos que são impostos pelas instituições de Bretton Woods e pelos países ocidentais, uma vez que estes visam combater a corrupção, promover a transparência das contas públicas, assegurar a independência dos tribunais, e fomentar o respeito pelos direitos humanos. Afirma que a ajuda barata e não-condicionada da China poderá sair mais cara ao país se contribuir para a destruição dos recursos naturais, para o enriquecimento da elite governante e, em último caso, para o enfraquecimento do estado de direito.

De facto, uma das principais preocupações da sociedade civil moçambicana relativamente à presença da China no país é de que esta, com o seu afluxo de dinheiro e a sua atitude de *no questions asked* esteja a contribuir para o agravar da corrupção no país. De acordo com Carlos Serra (sociólogo e professor na Universidade Carlos Mondlane), a diplomacia chinesa adapta-se de forma perfeita ao carácter rentista da economia moçambicana (Feijó 2014, 160). Em fevereiro de 2014, vários blogues

moçambicanos fizeram eco de uma notícia da *Indian Ocean Newsletter* onde se afirmava que os três pré-candidatos da Frelimo à sucessão do Presidente Armando Guebuza – o então ministro da defesa e eventual sucessor Filipe Nyussi, o ministro da agricultura José Pacheco e o então primeiro-ministro Alberto Vaquina – tinham ligações empresariais a interesses chineses. Segundo esta notícia, Pacheco teria recebido luvas da madeireira chinesa Mofid para facilitar a exportação de madeira não processada, em clara violação da lei nacional. Vaquina era governador em Tete quando uma licença de exploração de carvão foi concedida à empresa China Kingho, através de outra empresa com ligação ao então Presidente da República. Por sua vez, Nyussi teria aberto um posto de adido militar em Beijing em 2009 onde especialistas militares moçambicanos têm recebido treinamento (Comunidade Moçambicana 2014). Em julho de 2014, o site *African Intelligence* noticiava que a empresa chinesa Lingbin Kong tinha criado uma nova companhia de mineração em Maputo chamada Hong Kong Golden Jewlery Moçambique em parceria com os filhos de altos dignitários do regime: Dingane Abreu Mamadhusen (filho da ministra Alcinda Abreu), Ntanzi Machungo Carrilho (filho do ex-ministro Júlio Carrilho) e Nélon Diogo da Silva (filho da ex-primeira-ministra Luísa Diogo) (African Intelligence 2014). Por fim, em Outubro do mesmo ano, o CIP denunciava que a campanha da Frelimo para as eleições gerais teria sido financiada com cerca de dez milhões de meticais (255 mil euros) provenientes do contrabando de madeira na província da Zambézia (Lusa 2014).

Igualmente essencial para compreender a percepção que a sociedade civil moçambicana faz da China é analisar a forma como os media moçambicanos retratam o país. Um grupo de investigadores analisou o conteúdo dos artigos sobre a China publicados por três jornais moçambicanos entre Novembro de 2012 e Junho de 2014: *Domingo*, um semanário conhecido por ser próximo da Frelimo; *o País*, um jornal

considerado independente; e *a Verdade*, um jornal onde são muitas vezes denunciadas as práticas corruptas do regime, propriedade de um crítico acérrimo da Frelimo. Como seria de esperar, o jornal *Domingo* apresentava a imagem mais positiva da nação chinesa, havendo apenas um artigo, nos 33 analisados, com um tom negativo. O jornal “neutro” *O País* trazia alguns, se bem que poucos (14 em 74) artigos negativos sobre a China e os chineses. Já no jornal *A Verdade*, crítico do regime, quase metade dos artigos sobre a China (65 em 135) eram negativos, o que parece reforçar a posição de que a China é especialmente criticada pelas suas ligações à elite partidária no poder. É também interessante analisar em que tipo de assuntos a China é criticada ou elogiada: os investigadores descobriram que notícias ou reportagens positivas sobre o país asiático centram-se quase exclusivamente no seu papel enquanto parceiro económico de Moçambique e na sua capacidade para financiar o desenvolvimento deste único. Na opinião dos investigadores, “enquanto ferramenta para ganhar ‘corações e mentes’, ou enquanto tática de *soft power*, os músculos económicos da China são o seu activo mais promissor.” (Chichava, Côrtes e Orre 2014, 22). Não é, igualmente, de estranhar que a maioria dos artigos negativos sobre a China estejam relacionadas com recursos naturais, especialmente com a supramencionada questão da madeira. Questões como a corrupção na atribuição dos negócios das infraestruturas, violação das leis do trabalho, e a pobre qualidade dos produtos chineses são também frequentemente mencionadas. Mais curioso é constatar que quase metade dos artigos negativos se relacionam com tópicos *na China* em vez de em Moçambique, o que demonstra que os jornalistas acham tão importante realçar o que está mal na nação chinesa como aquilo que a China faz mal em Moçambique. Assuntos como a falta de democracia ou o desrespeito do Estado chinês pelos direitos humanos são igualmente referidos de forma depreciativa, o que revela, uma

vez mais, que *soft power* chinês parece assentar muito apenas na performance económica e que a China ainda não é vista como um exemplo a seguir em outras áreas.

Deixámos propositadamente para o fim da análise um inquérito realizado pelo *Afrobarometer*⁶² à população moçambicana, onde muitas destas questões são explicitamente colocadas. Realizado em Julho-Agosto de 2015, com uma amostra de 2400 pessoas (estratificadas por género, idade, região, educação e religião) este inquérito revela-nos sentimentos algo inesperados e, por vezes, até contraditórios dos moçambicanos relativamente à presença chinesa no país. Em primeiro lugar, quando inquiridos sobre qual “dos seguintes países seria o melhor modelo para o futuro desenvolvimento do nosso país?” 36% dos respondentes escolhem a China, seguida dos Estados Unidos e da África do Sul com 15%, e de Portugal com 6%. Apenas 6% dos inquiridos afirmam que “o país deveria seguir o seu próprio modelo”. Na pergunta seguinte, quando inquiridos sobre que país ou organização internacional tem mais influência em Moçambique 52% escolhe a China, uma proporção esmagadora quando comparada com os 9% que escolhem a África do Sul, os 8% que escolhem os Estados Unidos, os 5% que escolhem Portugal e os 4% que escolhem a Índia, e os 2% que apontam organizações internacionais como a ONU ou o Banco Mundial. 44% dos respondentes afirmam que a China tem “muita influência” na economia moçambicana e 24% “alguma influência” enquanto apenas 14% consideram que o país asiático detém pouca ou nenhuma influência. A questão que se segue é, uma vez mais, fundamental: pergunta aos inquiridos qual a avaliação que fazem da influência política e económica chinesa no país. 33% vêem-na como muito positiva e 32% como algo positiva enquanto apenas 9% vêem

⁶² Afrobarometer é um *think tank* pan-africano e independente que realiza inquéritos sobre atitudes públicas relativamente à democracia, governança, condições económicas, e outros assuntos relacionados, em mais de 35 países em África.

a influência chinesa como algo negativo ou muito negativo (Odhiambo e Nyasente 2015, 52).

Estes resultados parecem desmentir de forma categórica a ideia, veiculada por Sérgio Chichava e outros académicos moçambicanos, de que a China tem um défice de *soft power*; antes pelo contrário, parece ser o país cuja imagem mais cativa os moçambicanos, o que poderá indiciar que, de facto, o Consenso de Beijing é cada vez mais atractivo em Moçambique em detrimento do modelo capitalista democrático. Porém, uma leitura mais atenta do inquérito demonstra que a realidade não é assim tão linear: 63% dos moçambicanos afirmam preferir a democracia a outras formas de governo; 50% manifestam-se contra um regime de partido único (contra 32% que o vêem favoravelmente); 46% afirmam concordar com a afirmação de que “é mais importante para os cidadãos terem um governo que lhes preste contas mesmo que isso torne o processo mais lento” (por oposição aos 42% que concordam que “é mais importante ter um governo que consiga obter resultados, mesmo que não tenhamos qualquer influência sobre aquilo que faz e decide”); e 65% dizem que os líderes do país devem ser escolhidos através de eleições regulares, abertas e honestas. Estes resultados mostram o compromisso dos cidadãos moçambicanos para com a democracia e a sua aversão ao sistema autoritário, de partido único, que é apanágio do Consenso de Beijing. Como explicar, então, esta aparente contradição? Larry Diamond sintetizou-a de forma perfeita quando afirmou que “o africano comum pode ter uma opinião favorável da China sem querer o seu sistema política autoritário”⁶³ (Diamond 2009), ou seja, que as pessoas no mundo em desenvolvimento querem é o crescimento miraculoso da China, e não o seu regime repressivo. Convém acrescentar que a maioria da população moçambicana, em grande parte iletrada e com pouco acesso a informação, desconhece provavelmente as

⁶³ “(...) “The ordinary African may come to have a more favorable opinion of China without wanting its authoritarian political system” (Diamond 2009).

complexidades do sistema de capitalismo autoritário chinês: como tal, a visão que têm da China é a dos edifícios públicos financiados com capital chinês e dos produtos chineses de baixo custo que invadem o mercado moçambicano. Quando inquiridos sobre qual dos factores mais contribui para a imagem positiva da China em Moçambique 22% dos inquiridos respondeu o custo dos produtos chineses; 20% o investimento chinês em infraestruturas em Moçambique; e 17% o investimento das empresas chinesas na economia moçambicana. Apenas 4% referiu a política de não-interferência da China nos assuntos internos dos países africanos (um dos factores mais apreciado pela elite governativa) e só 3% mencionou o apreço pela cultura, linguagem e pessoas chinesas. Relativamente aos factores que dão má imagem à China em Moçambique, 29% mencionaram a qualidade dos produtos chineses; 12% o facto de muitas negócios chineses estarem a substituir negócios moçambicanos; 10% a compra de terrenos agrícolas por parte dos chineses; 9% a extracção dos recursos minerais africanos pelas empresas chinesas; 7% o comportamento dos cidadãos chineses em Moçambique; e, finalmente, 5% citam a cooperação chinesa com regimes não democráticos em África (Odhiambo e Nyasente 2015, 53).

Acreditamos, pois, estar em condições de responder à pergunta de investigação que guiou este estudo: dado o papel cada vez mais preponderante do financiamento e investimento chineses em Moçambique, é expectável que as elites e a sociedade deste país sejam atraídas pelo Consenso de Beijing? Relativamente à elite, entendida neste caso como a oligarquia política e económica ligada à Frelimo, o partido no poder, parece-nos que a resposta é afirmativa. Esta tem, na sua generalidade, uma visão da política de profundo caciquismo: vê o Estado como uma coutada pessoal, cujo principal objectivo é o seu enriquecimento. Como vimos anteriormente, uma parte substancial da elite governativa já se posicionou para tomar partido das oportunidades proporcionadas pelo

investimento chinês. A China não criou a corrupção; mas com a sua política de não-interferência e financiamento sem condições contribui para o seu agravamento e pode ajudar a perpetuá-la. E se não é crível que a Frelimo venha a abolir completamente a democracia e a adoptar um sistema político igual ao chinês, não é de todo improvável que à medida que enriquece e que tem cada vez mais a perder com a ausência de controlo sobre o aparelho do estado, se torne cada vez mais autoritária para manter o poder.

Relativamente à sociedade moçambicana a resposta à pergunta de investigação é mais ambígua devendo ser dividida, parece-nos, em duas partes: por um lado, a sociedade civil e, por outro lado, a população em geral. A primeira – constituída por ONGs, meios académicos, media, etc. – é bastante mais crítica da presença chinesa, mencionando os seus aspectos positivos, mas sem esquecer os vários problemas que resultaram da mesma e que já foram exaustivamente analisados. Esta sociedade civil não se sente de forma alguma atraída pelo “leninismo de mercado” que constitui o Consenso de Beijing. Já a população em geral vê a China com bons olhos pelo seu papel no financiamento de infraestruturas em Moçambique mas ignora as características do modelo chinês e continua a manifestar a sua preferência pela democracia. Como tal, é essencial que a sociedade civil moçambicana continue a denunciar e a criticar os negócios pouco claros entre a Frelimo e os empresários e governo chineses; e que continue a fazer oposição a qualquer forma de autoritarismo.

CONCLUSÕES

Este estudo tinha como propósito analisar até que ponto é correcta a posição que vê a ascensão da China e o sucesso do seu modelo político-económico – conhecido como Consenso de Beijing – como a maior ameaça à consolidação e expansão do liberalismo democrático nos países em desenvolvimento, em particular no continente africano. Moçambique foi escolhido como estudo de caso por se tratar de um país apontado como um modelo de cooperação com os doadores internacionais e com as instituições de Bretton Woods mas, em simultâneo, como um dos países onde a relação com a China mais tem crescido a todos os níveis nas últimas duas décadas. Como tal, é um país ideal para avaliar o impacto que a presença chinesa tem tido nas preferências políticas da elite e sociedade civil africanas.

O “Consenso de Beijing” entrou no discurso dos académicos da disciplina de Relações Internacionais por oposição ao conceito de um “Consenso de Washington”, cunhado cerca de uma década antes. Como tal, o capítulo I deste estudo destinou-se a explicar a origem deste último, procurando fazer luz sobre as várias contradições que rodeiam o documento. Constatámos que o documento original de John Williamson consistia num conjunto simples de medidas de intervenção de natureza económica e financeira, num contexto bem delimitado temporal e geograficamente, e de orientação ideológica bastante moderada. Porém, ao longo dos anos, ganhou significados distintos:

foi sendo progressivamente identificado ou com uma agenda ideológica radical – a doutrina económica conhecida como neoliberalismo – ou com as políticas das instituições de Bretton Woods para os países em desenvolvimento, muitas das quais são, também, neoliberais na sua génese. Finalmente, o Consenso de Washington tem igualmente sido utilizado por alguns autores como sinónimo de todo o modelo político-económico ocidental, algo que uma vez mais extravasa em muito o alcance do documento original.

No que diz respeito ao Consenso de Beijing, há que realçar o documento de Joshua Cooper Ramo que criou este conceito como alternativa ao Consenso de Washington, baseado em pressupostos mal fundamentados e mal articulados, na nossa opinião. No capítulo II já houve oportunidade de fundamentar esta visão; queremos tão só sintetizar os seus aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, comete precisamente o erro supramencionado de uma inadequada leitura do Consenso de Washington; em segundo lugar, presume a existência de um modelo de desenvolvimento chinês coerente e a possibilidade desse “modelo” ser extrapolável para outros países com níveis de desenvolvimento completamente diferentes e com contextos político-institucionais igualmente distintos. O Consenso de Beijing não só não tem coerência intrínseca que lhe permita ser apresentado como um modelo de desenvolvimento alternativo à ortodoxia do pensamento económico codificada no Consenso de Washington como também não é “único” (a China fez uso de várias políticas já utilizadas por outros países, algumas das quais preconizadas no Consenso de Washington).

Em anos recentes, o Consenso de Beijing tem sido utilizado num sentido relativamente diferente, como sinónimo de “leninismo (ou autoritarismo) de mercado”. O nosso ponto de vista, defendido no capítulo II, é que apesar de este regime político, que concilia os benefícios económicos do capitalismo com a estabilidade da governação autoritária, ser extremamente apelativo para líderes ditatoriais do terceiro mundo, também

enfrenta sérios problemas e é muito dificilmente replicável, pelo que não constitui uma ameaça à democracia liberal tão premente como alguns autores querem fazer crer. Adicionalmente, as populações dos países em desenvolvimento podem admirar o crescimento económico da China mas não admiram o seu regime repressivo, pelo que o *soft power* chinês, apesar de estar em crescendo no continente africano, tem um potencial de crescimento limitado.

No que diz respeito às conclusões a retirar do estudo de caso, recordemos que este está dividido em duas partes: na primeira, analisámos o panorama económico moçambicano a fim de contextualizar a problemática; na segunda, detalhámos a presença chinesa em Moçambique. A primeira conclusão que se pode retirar é a de que, apesar da evolução positiva da economia moçambicana e do aparente sucesso das políticas implementadas, a situação económica continua a ser extremamente frágil. Moçambique foi um bom aluno das instituições de Bretton Woods: os programas implementados tiraram o país da bancarrota, controlaram a inflação e permitiram a explosão do crescimento económico; contudo, ainda não alcançaram o objectivo principal de qualquer processo de desenvolvimento, o da retirada da maioria da sua população de uma condição de pobreza absoluta. O modelo seguido não é sustentável a longo prazo uma vez que assenta na atração de IDE para os chamados megaprojectos e na exportação das respectivas matérias-primas: não só estes investimentos criam muito pouco emprego para os moçambicanos como expõem a economia moçambicana à volatilidade dos preços nos mercados internacionais. Contudo, o maior risco é que Moçambique possa vir a padecer da famosa “maldição dos recursos”: ou seja, que as rendas dos megaprojectos sirvam apenas para enriquecer a elite governante em detrimento do desenvolvimento do país, tornando-se esta, também, cada vez mais autoritária para se manter no poder, à semelhança do que sucede em Angola. Parece-nos, porém, que no caso moçambicano

existem diversos factores que diminuem a probabilidade que tal aconteça: as instituições internacionais (como as de Bretton Woods) têm muito mais influência em Moçambique do que em Angola; os dois partidos da oposição moçambicanos têm uma presença muito mais forte no parlamento e nos municípios do país; e a sociedade civil moçambicana não foi amordaçada da mesma forma que a angolana, contando com algumas organizações muito activas (como o CIP) que denunciam com frequência a corrupção da classe dirigente.

A relação de Moçambique com a China já existe desde a década de 60 mas só se tornou algo verdadeiramente relevante no século XXI, com a realização do FOCAC. Com efeito, no espaço de uma década, a China assumiu-se como um dos mais importantes parceiros comerciais e um dos principais investidores estrangeiros de Moçambique. A presença chinesa é extremamente diversificada, cobrindo sectores como a agricultura, a indústria madeireira, a produção de energia eléctrica e, como não podia deixar de ser, a construção de infraestruturas públicas de grande visibilidade.

A presença chinesa em território moçambicano é, parece-nos, necessária mas controversa. Dadas as necessidades de Moçambique, o país tem sido inteligente na forma como tem captado várias formas de financiamento e, em particular, o financiamento chinês. O poder e a elite moçambicana têm aberto os braços a esta cooperação porque existem interesses mútuos entre um país que precisa de capital e de explorar os seus recursos naturais como alavanca de desenvolvimento e uma China que precisa desse tipo de recursos para manter o seu próprio desenvolvimento. Esta relação é, no entanto, controversa porque questões importantes para o desenvolvimento da sociedade moçambicana, como sejam regras mais claras de governança, a adopção de políticas de sustentabilidade ambiental ou o combate à corrupção, não são muitas vezes respeitadas

por Beijing e pelas suas empresas, o que significa que o antigo Império do Meio poderá estar a contribuir para a degradação da democracia em Moçambique.

O nosso principal objectivo era, recorde-se, mensurar o impacto que o investimento chinês tem na percepção da sociedade moçambicana: estará esta cada vez mais disposta a abandonar o modelo liberal democrático a favor do capitalismo autoritário do Consenso de Beijing? Verificámos a existência de um fosso entre as posições da elite e da sociedade civil moçambicana, com o resto da população a assumir uma posição algo ambígua. A elite governante vê a China com muito bons olhos, tendo-se já posicionado para usufruir das oportunidades criadas pelo investimento chinês. Ao mesmo tempo, altos dirigentes da Frelimo elogiam o facto de Beijing não impor condições como contrapartida do crédito que proporciona. A sociedade civil moçambicana, por seu lado, manifesta-se veementemente contra este estado de coisas, acusando a China de um novo colonialismo e denunciando, a cada oportunidade, os negócios pouco transparentes entre empresários chineses e políticos moçambicanos. Finalmente, a população em geral vê a China como um modelo de desenvolvimento a ser seguido e apontam a sua influência no país como positiva. Contudo, manifestam-se igualmente a favor da democracia e contra regimes de partido único o que demonstra duas coisas: por um lado, o desconhecimento da população das particularidades do sistema chinês; por outro lado, que o *soft power* do Consenso de Beijing junto desta assenta apenas e só no milagre económico da China e não na estabilidade propiciada pelo seu modelo autoritário.

Adicionalmente, este milagre económico poderá ter os dias contados. Como vimos, o processo de desenvolvimento chinês gerou inúmeros problemas – desigualdades gritantes entre a população urbana e rural, poluição descontrolada, dívida regional, bolha no mercado do imobiliário – que podem a todo o momento pôr-lhe fim, com muitos especialistas a preverem uma “aterragem brusca” da economia chinesa e o começo de

uma fase de estagnação. Os últimos dados económicos, se não confirmam esta previsão, apontam, pelo menos, uma desaceleração profunda, sendo expectável que a China venha a registar taxas de crescimento bem mais moderadas nos próximos anos. Em Beijing já não se vive a euforia e a confiança absoluta na superioridade do seu modelo face ao modelo ocidental que se vivia no período da crise financeira de 2008-2009.

Porém, os tempos tão pouco são de molde a gerar euforia no Ocidente e o futuro deverá ser encarado com muita cautela. Se é verdade que o pior da crise financeira foi já ultrapassado, não é menos verdade que muitos cidadãos europeus e americanos continuam revoltados com a estagnação dos salários reais e das condições de vida, e com um sistema político que consideram “viciado” em favor de uma elite económica e financeira. A consequência tem sido o crescimento dos nacionalismos populistas um pouco por toda a Europa e Estados Unidos, o que revela que a maior ameaça à democracia liberal no Ocidente poderá vir de dentro e não de fora. A conclusão a retirar daqui é imediata: se o modelo liberal democrático perder atractividade para os seus próprios cidadãos como esperar que continue a ser atractivo para os habitantes dos países em desenvolvimento? Como tal, para que o capitalismo de mercado e a democracia liberal continuem a ganhar a batalha do *soft power* com o “leninismo de mercado” chinês em Moçambique e em África é vital que os países do Ocidente voltem a dar resposta aos anseios económicos e sociais dos seus cidadãos. O fortalecimento do modelo ocidental em “casa” é o melhor remédio contra o crescimento do Consenso de Beijing no mundo e a melhor garantia de que a previsão de que este modelo autoritário vai dominar o século XXI nunca se venha a concretizar.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahamsson, Hans, e Anders Nilsson. *Mozambique, the Troubled Transition: From Socialist Construction to Free-Market Capitalism*. Londres: Zed Books, 1995.
- Alden, Chris. *China in Africa*. Londres: Zed Books, 2007.
- Alden, Chris, e Ana Cristina Alves. “China And Africa's Natural Resources: The Challenges and Implications for Development and Governance.” *South African Institute of International Affairs*. Setembro de 2009. <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/106-china-and-africa-s-natural-resources-the-challenges-and-implications-for-development-and-governance/file> (acedido em Novembro de 2014).
- Alden, Chris, e Sérgio Chichava. *A Mamba e o Dragão: Relações Moçambique-China em Perspectiva*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012.
- Alden, Chris, Sérgio Chichava, e Paula Cristina Roque. “China in Mozambique: Caution, compromise and collaboration.” Em *China and Mozambique: From Comrades to Capitalists*, de Chris Alden e Sérgio Chichava, 1-23. Joanesburgo: Fanele, 2014.
- Anshang, Li. “China and Africa: Policy and Challenges.” *China Security*, Vol. 3, No. 3,

Verão de 2007: 69-93.

Arndt, Channing. “Stabilization and Structural Adjustment in Mozambique: An Appraisal.” *Dept. Of Agricultural Economics, Purdue university*. Março de 1999. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/28657/1/sp99-01.pdf> (acedido em Maio de 2015).

Barma, Naazneen, e Ely Ratner. “China’s Illiberal Challenge: The real threat posed by China isn’t economic or military, it’s ideological.” *Democracy Journal*. Outono de 2006. <http://democracyjournal.org/magazine/2/chinas-illiberal-challenge/> (acedido em Fevereiro de 2015).

Bijian, Zheng. “China’s Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997-2004.” *The Brookings Institution*. Junho de 2005. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/20050616bijianlunch.pdf> (acedido em Maio de 2015).

Bowker, Tom. Bloomberg. 8 de Setembro de 2015. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-08/illicit-wood-exports-to-china-prompt-mozambique-investigation> (acedido em Outubro de 2015).

Brautigam, Deborah. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

Bremmer, Ian. “State Capitalism Comes of Age: The End of Free Market?” *Foreign Affairs*. Maio de 2009. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2009-05-01/state-capitalism-comes-age> (acedido em Fevereiro de 2015).

Brown, Stephen. “Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa.” *The European Journal of Development Research, Vol.17, No.2*, Junho de 2005: 179-198.

Carriço, Manuel Alexandre Garrinhas. “A China em África e o Caso da Cooperação Sino-

- Moçambicana.” *Revista Militar*. Fevereiro/Março de 2008.
<https://www.revistamilitar.pt/artigo/268> (acedido em Junho de 2015).
- Carvalho, Paula Gonçalves, Luísa Teixeira Felino, e Vânia Patrícia Duarte.
“Moçambique.” *Banco Português de Investimento*. Dezembro de 2015.
http://www.bancobpi.pt/nocachecontent/conn/UCM/uuid/dDocName:PR_WCS01_UCM01019900 (acedido em Dezembro de 2015).
- Chicava, Sérgio. “Mozambique and China: From Politicis to Business.” *Instituto de Estudos Sociais e Económicos*. Dezembro de 2008.
http://www.iese.ac.mz/lib/publication/dp_2008/DP_05_MozambiqueChinaDPaper.pdf (acedido em Outubro de 2014).
- Chichava, Sérgio, Lara Côrtes, e Aslak Orre. “The Coverage of China in the Mozambican Press: Implications for Chinese Soft Power.” *Paper presented at the international conference: China and Africa Media, Communications and Public Diplomacy*. 10-11 de Setembro de 2014. <https://www.cmi.no/file/2954-.pdf> (acedido em Maio de 2015).
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, e Frances Stewart. *Adjustment with a Human Face: Protecting the vulnerable and promoting growth*. Nova Iorque: Clarendon Press, 1987.
- Diamond, Larry. “The Impact of the Global Financial Crisis on Democracy.” *Stanford University*. 22 de Abril de 2009.
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rbjbt8lZP_oJ:https://web.stanford.edu/~ldiamond/papers/GlobalFinancialCrisis%26DemocSAIS409.doc+&cd=2&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt (acedido em Junho de 2015).
- Dirlik, Arif. “Beijing Consensus: Beijing "Gongshi." Who Recognizes Whom and to

- What End?” *Globalization and Autonomy Online Compendium*. 2006.
http://www.ids-uva.nl/wordpress/wp-content/uploads/2011/07/9_Dirlik1.pdf
(acedido em Novembro de 2014).
- Economy, Elizabeth C. “Economic Boom, Environmental Bust.” *Council on Foreign Relations*. 22 de Outubro de 2004. <http://www.cfr.org/china/economic-boom-environmental-bust/p7548> (acedido em Dezembro de 2014).
- Economy, Elizabeth C. “The Great Leap Backward?” *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 5, Setembro/Outubro de 2007: 38-59.
- Ellis-Jones, Mark. “States of Unrest III: Resistance to IMF and World Bank Policies in Poor Countries.” *Global Justice Now*. Abril de 2003.
http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/states_of_unrest_iii_04.03.pdf (acedido em Outubro de 2014).
- Empresário, entrevista de Miguel Flores. *O Consenso de Beijing - o caso de Moçambique* (20 de Outubro de 2014).
- Feijó, João. “Mozambican Perspectives on the Chinese Presence: A Comparative analysis of Discourses by Government, Labour and Blogs.” Em *China and Mozambique: From Comrades to Capitalists*, de Chris Alden e Sérgio Chichava, 146-187. Joanesburgo: Fanele, 2014.
- Florida, Richard. “The World’s Leading Nations for Innovation and Technology.” *The Atlantic City Lab*. 3 de Outubro de 2011.
<http://www.citylab.com/tech/2011/10/worlds-leading-nations-innovation-and-technology/224/> (acedido em Maio de 2015).
- Frelimo, entrevista de Miguel Flores. *O Consenso de Beijing - o caso de Moçambique* (18 de Setembro de 2014).
- Fukuyama, Francis. “The End of History?” *The National Interest*. Verão de 1989.

<https://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf> (acedido em Abril de 2015).

Ash, Timothy Garton. “China, Russia and the new world disorder.” *Los Angeles Times*. 11 de Setembro de 2008. <http://www.latimes.com/la-oe-ash11-2008sep11-story.html> (acedido em Fevereiro de 2015).

Geis II, John P., e Blaine Holt. “Harmonious Society: Rise of the New China.” *Strategic Studies Quarterly, Air University, USAF*, Inverno de 2009: 75-94.

Godement, François, Jonas Paralello-Plesner, e Alice Richard. “The Scramble for Europe.” *European Council on Foreign Relations*. Julho de 2011. http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37_Scramble_For_Europe_AW_v4.pdf (acedido em Março de 2015).

Gore, Charles. “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries.” *World Development*, vol.28, no.5, 2000: 789-804.

Griffiths, Jesse, e Konstantinos Todoulos. “Conditionally yours: An analysis of the policy conditions attached to IMF loans.” *European Network on Debt and Development*. 2 de Abril de 2014. <http://eurodad.org/files/pdf/533bd19646b20.pdf> (acedido em Março de 2015).

Halper. *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate The Twenty-First Century*. Nova Iorque: Basic Books, 2010.

Harvey, David. *A Brief History of Neoliberalism*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

Hayek. *The Collected Volumes of F. A. Hayek, volume II: The Road to Serfdom*. Londres: Routledge, 2007.

Huang, Yasheng. “Rethinking the Beijing Consensus.” *Asia Policy*, No. 11, Janeiro de 2011: 1-26.

- Jansson, Johanna, e Carine Kiala. "Patterns of Chinese investment, aid and trade in Mozambique." *Centre for Chinese Studies*. Outubro de 2009. <http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2009/11/CCS-Mozambique-Briefing-Paper-October-2009.pdf> (acedido em Fevereiro de 2015).
- Johnson, Keith. "China Tops U.S. As Biggest Oil Importer." *Foreign Policy*. 11 de Maio de 2015. <http://foreignpolicy.com/2015/05/11/china-tops-u-s-as-biggest-oil-importer-middle-east-opec-sloc/> (acedido em Junho de 2015).
- Kennedy, Scott. "The Myth of the Beijing Consensus." *Journal of Contemporary China*, 19 (65), Junho de 2010: 461-477.
- Kurlantzick, Joshua. *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press, 2007.
- Kurlantzick, Joshua. "Why the 'China Model' isn't going away." *The Atlantic*. 21 de Março de 2013. <http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/03/why-the-china-model-isnt-going-away/274237/> (acedido em Outubro de 2014).
- Lin, Justin Yifu. "The Chinese Miracle Demystified." *The World Bank*. Agosto de 2010. http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/China_Miracle_Demystified.pdf (acedido em Janeiro de 2015).
- Loyn, David. "Mozambique's lost cashew nut industry." *BBC News*. 4 de Setembro de 2003. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3082316.stm> (acedido em Junho de 2015).
- Mah, Luís. "A Emergência do Modelo de Desenvolvimento Chinês." *Relações Internacionais (R:I)*, no. 38, Junho de 2013: 45-56.
- Mandelbaum, Michael. *Democracy's Good Name: The Rise and Risks of World's Most Popular Form of Government*. Nova Iorque: Public Affairs, 2008.
- Masha, Iyabo, e Doris C. Ross. "Mozambique's Growth Experience, Macroeconomic

- Policy Mix, and Institutions.” Em *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*, de Doris C. Ross, 7-25. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2012.
- McGregor, Richard. “5 Myths About the Chinese Communist Party.” *Foreign Policy*. 3 de Janeiro de 2011. <http://foreignpolicy.com/2011/01/03/5-myths-about-the-chinese-communist-party/> (acedido em Fevereiro de 2015).
- McKenzie, Catherine. “Forest Governance in Zambézia, Mozambique: Chinese Takeaway!” *The Open University*. Abril de 2006. <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology.mozambique/files/pics/d72272.pdf> (acedido em Março de 2015).
- MDM, entrevista de Miguel Flores. *O Consenso de Beijing - o caso de Moçambique* (10 de Novembro de 2014).
- Monjardino, Miguel. “Prefácio.” Em *A Grande Muralha e o Legado de Tiananmen: A China e os Direitos Humanos*, de Raquel Vaz-Pinto, 13-22. Lisboa: Tinta da China, 2010.
- Mosse, Marcelo. “Carta Aberta a Hu Jintao.” *Diário de um Sociólogo*. 7 de Fevereiro de 2007. <http://oficinadesociologia.blogspot.pt/2007/02/carta-aberta-de-marcelo-mosse-ao.html> (acedido em Maio de 2015).
- Naím, Moisés. “Washington Consensus or Washington Confusion?” *Foreign Policy*, Primavera de 2000: 86-103.
- Nash, Paul. “China's 'Going Out' Strategy.” *Diplomatic Courier*. Maio de 2012. <http://www.diplomaticcourier.com/china-s-going-out-strategy/> (acedido em Abril de 2015).
- Nucifora, António M. D., e Luiz A. Pereira da Silva. “Rapid Growth and Economic

Transformation in Mozambique, 1993-2009.” Em *Yes, Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent*, de Punam Chuhan-Pole e Manka Angwafo, 65-79. Washington,

Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

Odhiambo, Maxwell, e Dominic Nyasente. “Survey overview: The Quality of Democracy and Governance in Mozambique, summary of results.” *Afrobarometer*. Agosto de 2015.

http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Summary%20of%20results/moz_r6_sor.pdf (acedido em Setembro de 2015).

Plattner, Marc. “Democracy and the Economic Crisis.” *The Washington Post*. 13 de Janeiro de 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/12/AR2009011202482.html> (acedido em Março de 2015).

Ramo, Joshua Cooper. “The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of the Chinese Power.” *The Foreign Policy Centre*. 5 de Novembro de 2004. <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf> (acedido em Julho de 2014).

Roach, Stephen S., Zha Daojiong, Scott Kennedy, e Patrick Chovanec. “Washington’s Big China Screw-up.” *Foreign Policy*. 26 de Março de 2015. http://foreignpolicy.com/2015/03/26/washingtons-big-china-screw-up-aiib-asia-infrastructure-investment-bank-china-containment-chinafile/?wp_login_redirect=0 (acedido em Junho de 2015).

Robinson, David Alexander. 2012. “Chinese Engagement With Africa: The Case of Mozambique.” *Portuguese Journal of International Affairs*, No. 6, Primavera/Verão de 2012: 3-15.

- Rocha, João Manuel, e Luís Villalobos. “Primeira-ministra de Moçambique: “Portugal já não tem dogmas nos financiamentos.” *Público*. 13 de Novembro de 2009. <https://www.publico.pt/mundo/noticia/primeiraministra-de-mocambique-portugal-ja-nao-tem-dogmas-nos-financiamentos-1409688> (acedido em Novembro de 2015).
- Rodrik, Dani. “After Neoliberalism, What?” *New Rules for Global Finance Coalition*. 24 de Maio de 2002. <http://www.new-rules.org/storage/documents/afterneolib/rodrik.pdf> (acedido em Agosto de 2014).
- Rodrik, Dani. “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?” *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, Dezembro de 2006: 973-987.
- Safire, William. “On Language; Crony Capitalism.” *The New York Times Magazine*. 1 de Fevereiro de 1998. <http://www.nytimes.com/1998/02/01/magazine/on-language-crony-capitalism.html> (acedido em Dezembro de 2014).
- Salvador, Susana. “Famílias de líderes chineses têm fortuna em 'offshores'.” *Diário de Notícias*. 22 de Janeiro de 2014. <http://www.dn.pt/globo/asia/interior/familias-de-lideres-chineses-tem-fortuna-em-offshores-3645191.html> (acedido em Dezembro de 2014).
- Santos, André Almeida, Luca Monge Roffarello, e Manuel Filipe. “Mozambique 2015.” *African Economic Outlook*. 2015. www.africaneconomicoutlook.org (acedido em Maio de 2015).
- Sociedade Civil, entrevista de Miguel Flores. *O Consenso de Beijing em África: o caso de Moçambique* (15 de Janeiro de 2015).
- Soros, George. *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*. Nova Iorque: Public Affairs, 1998.
- Stiglitz, Joseph E. *Globalização: A Grande Desilusão*. Lisboa: Terramar, 2002.

Stiglitz, Joseph E. “The fruit of hypocrisy.” *The Guardian*. 16 de Setembro de 2008.

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2008/sep/16/economics.wallstreet>

(acedido em Fevereiro de 2015).

Suettinger, Robert L. “The Rise and Descent of 'Peaceful Rise'.” *Hoover Institution*,

China Leadership Monitor, No. 12. 30 de Outubro de 2004.

http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm12_rs.pdf (acedido em

Dezembro de 2014).

Taylor, Ian. *China and Africa: Engagement and Compromise*. Nova Iorque: Routledge,

2007.

Taylor, Ian. “China's Oil Diplomacy in Africa.” *International Affairs*, 82 (5), 2006: 937-

959.

The World Bank. *Doing Business 2015: Economy Profile Mozambique*. 2014.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20745/920910W>

<POBox3800Mozambique00Public0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (acedido em

Junho de 2015).

The World Bank, e Development Research Center of the State Council People's Republic

of China. *China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative Society*.

2013. [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf)

<2030-complete.pdf> (acedido em Março de 2015).

Thornton, John L. “Foreword.” Em *China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian*

1997-2004, de Zheng Bijian, v-vii. Washington, D.C.: The Brookings Institution,

2005.

Thorsen, Dag Einar, e Amund Lie. “What is Neoliberalism?” *Department of Political*

Science of the University of Oslo. 2007. <http://folk.uio.no/daget/neoliberalism.pdf>

(acedido em Setembro de 2014).

- Tiezzi, Shannon. "China Urges Companies to 'Go Global'." *The Diplomat*. 25 de Dezembro de 2014. <http://thediplomat.com/2014/12/china-urges-companies-to-go-global/> (acedido em Maio de 2015).
- Vaz-Pinto, Raquel. *A Grande Muralha e o Legado de Tiananmen: A China e os Direitos Humanos*. Lisboa: Tinta da China, 2010.
- Vaz-Pinto, Raquel. *Os Portugueses e o Mundo*. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2014.
- Williamson, John. "A Short History of the Washington Consensus." *Peterson Institute of International Economics*. 25 de Setembro de 2004. <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> (acedido em Novembro de 2014).
- Williamson, John. "Beijing Consensus versus Washington Consensus." *Handbook of Emerging Economies*. 2014. <http://www.relooney.com/NS3040/Washington-Consensus-Chapter.pdf> (acedido em Janeiro de 2015).
- Williamson, John. "Is the Beijing Consensus Now Dominant?" *Asia Policy*, Janeiro de 2012: 1-16.
- Williamson, John. "The Washington Consensus as a Policy Prescription for Development." *Peterson Institute for International Economics*. 13 de Janeiro de 2004. <https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf> (acedido em Novembro de 2014).
- Williamson, John. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *Peterson Institute for International Economics*. 1 de Julho de 1999. <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-should-world-bank-think-about-washington-consensus> (acedido em Setembro de 2014).
- Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform." *Peterson Institute of*

- International Economics*. Abril de 1990. <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform> (acedido em Setembro de 2014).
- Wooldridge, Adrian, Aldo Musacchio, e Ian Bremmer. “Economist Debates: State Capitalism.” *The Economist*. 24 de Janeiro de 2012. http://www.lionelingham.com/561_Economist%20Debates_%20State%20capitalism_%20Statements.pdf (acedido em Fevereiro de 2015).
- Yang, Li. “China’s Growth Miracle: Past, Present, and Future.” *United Nation Research Institute for Social Development*. 7 de Março de 2013. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BD6AB/\(httpAuxPages\)/2893F14F41998392C1257BC600385B21/\\$file/China's%20growth%20miracle%200808.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BD6AB/(httpAuxPages)/2893F14F41998392C1257BC600385B21/$file/China's%20growth%20miracle%200808.pdf) (acedido em Janeiro de 2015).
- Youwei. “The End of Reform in China: Authoritarian Adaptation Hits a Wall.” *Foreign Affairs*. Maio/Junho de 2015. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/end-reform-china> (acedido em Julho de 2015).
- Zhang, Jiakun. “Seeking the Beijing Consensus in Asia: An Empirical Test of Soft Power.” *Duke University*. 15 de Abril de 2011. <http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/5383/Duke%20Honors%20Thesis.pdf> (acedido em Fevereiro de 2015).
- Zoellick, Robert B. “Whither China: From Membership to Responsibility?” *U.S. Department of State*. 21 de Setembro de 2005. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm> (acedido em Abril de 2015).

Sites

Economist Intelligence Unit. *Mozambique – Country Report*.

<https://www.eiu.com/home.aspx> (acedido em Novembro de 2015).

Freedom House. *China*. 2015.

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/china> (acedido em Novembro de 2015).

Freedom House. *Singapura*. 2015.

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/singapore> (acedido em Novembro de 2015).

International Monetary Fund. *IMF Executive Directors and Voting Power*. 2015.

<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx> (acedido em Dezembro de 2015).

International Trade Center - *Moçambique*. 2015.

http://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx (acedido em Novembro de 2015).

Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan) – *Diplomatic Allies*. 2015.

<http://www.mofa.gov.tw/en/AlliesIndex.aspx?n=DF6F8F246049F8D6&sms=A76B7230ADF29736> (acedido em Dezembro de 2015).

The World Bank. *World Development Indicators*. 2015.

<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (acedido em Julho de 2015).

Trading Economics. 2015. <http://www.tradingeconomics.com> (acedido em Julho de 2015).

Artigos de jornal on-line

“A Conversation With John Williamson, Economist.” *Washington Post*. 12 de Abril de 2009. <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/04/09/AR2009040903241.html> (acedido em Janeiro de 2015).

“Africanos deveriam entender que navio era legal, diz China.” *AngoNotícias*. 22 de Abril de 2008. <http://www.angonoticias.com/Artigos/item/18036/africanos-deveriam-entender-que-navio-era-legal-diz-china> (acedido em Outubro de 2015).

“Casino Capitalism.” *Encyclopedia.com*.
<http://www.encyclopedia.com/social-sciences/applied-and-social-sciences-magazines/casino-capitalism> (acedido em Janeiro de 2015).

“Chasing the Chinese dream.” *The Economist*. 2 de Maio de 2013.
<http://www.economist.com/news/briefing/21577063-chinas-new-leader-has-been-quick-consolidate-his-power-what-does-he-now-want-his> (acedido em Abril de 2015).

“Financiamento da China a Moçambique aumentou 160% em 2 anos.” *MacauHub*. 27 de Julho de 2015. <http://www.macauhub.com.mo/pt/2015/07/27/financiamento-da-china-a-mocambique-aumentou-160-em-2-anos/> (acedido em Agosto de 2015).

“Inhambane: Trabalhadores de empresa chinesa queixam-se de maus tratos”. *Fundo para Ambiente de Negócios*. 19 de Junho de 2012.
<http://portugues.fanmoz.org/rm/index.php/noticias/outras-noticias/2676-inhambane-trabalhadores-de-empresa-chinesa-queixam-se-de-maus-tratos.html>
(acedido em Maio de 2015).

“Lingbin Kong sews up mining.” *Africa Intelligence*. 18 de Julho de 2014.

<https://www.africaintelligence.com/ION/business-circles/2014/07/18/lingbin-kong-sews-up-mining,108031866-GRA> (acedido em Outubro de 2015).

“Moçambique/Eleições: Contrabando de madeira financiou campanha da Frelimo - ONG.” *Visão*. 10 de Outubro de 2014. <http://visao.sapo.pt/lusa/mocambiqueeleicoes-contrabando-de-madeira-financiou-campanha-da-frelimo-ong=f797988> (acedido em Março de 2015).

“Mozambique to supply natural gas to China”. *MacauHub*. 4 de Novembro de 2014. <http://www.macauhub.com.mo/en/2014/11/04/mozambique-to-supply-natural-gas-to-china/> (acedido em Junho de 2015).

“Pesadelo ambiental trava o automóvel sonhado por milhões de chineses.” *Sapo24*. 1 de Janeiro de 2015. http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/pesadelo-ambiental-trava-o-automovel-sonhado-por-milhoes-de-chineses_18662882.html (acedido em Março de 2015).

“Pré-candidatos da Frelimo ligados a China”, *Comunidade Moçambicana*. 11 de Fevereiro de 2014. <http://comunidademocambicana.blogspot.pt/2014/02/pre-candidatos-da-frelimo-ligados-china.html> (acedido em Junho de 2015).

“White Paper - China-Africa Economic and Trade Cooperation.” *Information Office of the State Council, The People's Republic of China*. Agosto de 2013. <http://osf.org.za/wp-content/uploads/2015/08/China-Africa-Economic-and-Trade-Cooperation-2013-white-paper.pdf> (acedido em Março de 2015).

“Why China is creating a new "World Bank" for Asia.” *The Economist*. 11 de Novembro de 2014. <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/11/economist-explains-6?fsrc=scn/fb/wl/bl/ee/whychinacreatingnewbank> (acedido em Março de 2015).