

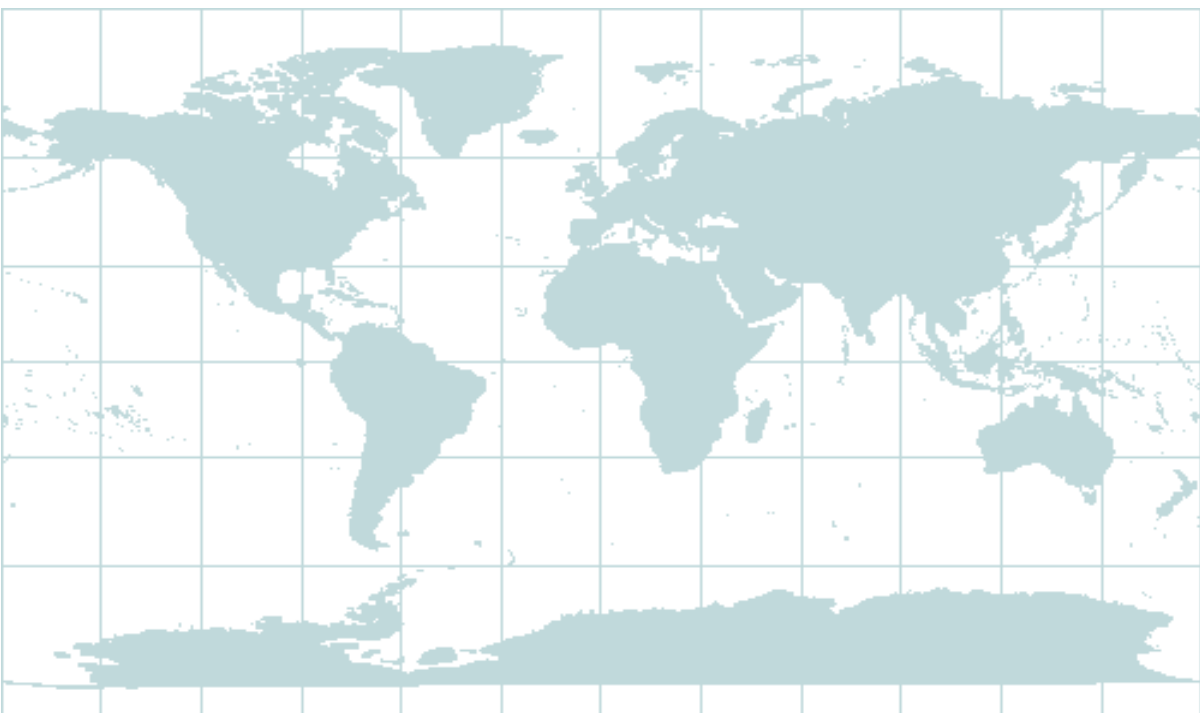
Departamento de Assuntos  
Económicos e Sociais

World Economic and Social Survey 2010

# A Reestruturação do Desenvolvimento Mundial

## Síntese

Versão portuguesa



United Nations  
New York, 2010

---

# Síntese

## A globalização numa encruzilhada

A crise económica mundial de 2008-2009 revelou falhas sistémicas no funcionamento dos mercados financeiros e graves deficiências no cerne da formulação das políticas económicas. O facto de as consequências financeiras da crise nos Estados Unidos da América terem alastrado rapidamente a quase todo o mundo, com repercussões negativas para os empregos e para os meios de vida, evidenciou a interdependência da economia mundial. Além disso, a crise económica e financeira veio sobrepor-se a outras crises. A subida acentuada e a grande volatilidade dos preços mundiais dos alimentos e da energia, foram fruto de décadas de indiferença em relação à produção agro-alimentar e, da incapacidade de controlar a especulação crescente nos mercados energéticos. As alterações climáticas já representam um perigo claro e imediato, cujas consequências se estão a fazer sentir em muitas partes do mundo, sob a forma de secas mais frequentes e mais graves e níveis excessivos de precipitação, uma situação cujos efeitos tendem a agravar outras crises.

Estas múltiplas calamidades têm-se desenrolado simultaneamente e revelado fragilidades graves de outros mecanismos de governação mundial destinados a fazer face a estes desafios. Embora o forte desejo de uma recuperação económica rápida seja compreensível, “retomar o rumo anterior” significaria voltar a uma via de desenvolvimento mundial insustentável. Uma prosperidade duradoura e geral no futuro, exigirá reformas profundas em matéria de governação económica mundial e, novas ideias sobre o desenvolvimento económico mundial.

Um elemento fulcral dessas novas ideias é a necessidade de concentrar a atenção no desenvolvimento sustentável – o que implica uma abordagem susceptível de conciliar uma maior riqueza material, com a protecção do ambiente natural e a necessidade de garantir a equidade e a justiça sociais – e não apenas no crescimento económico e na geração de riqueza privada com base em incentivos do mercado. Serão necessárias soluções mundiais para resolver os problemas mundiais e, atendendo à interdependência desses problemas, as respostas políticas terão de ser muito coerentes a vários níveis, caso a comunidade internacional deseje realizar os múltiplos objectivos associados ao desenvolvimento mundial sustentável. Devido à complexidade dos desafios mundiais, não será fácil encontrar essas soluções; para o fazer

será necessário um novo tipo de ideias e um novo equilíbrio entre os processos de decisão nacionais e mundiais.

A reestruturação do desenvolvimento mundial nestes moldes é o tema principal do estudo *A Situação Económica e Social no Mundo*. Este não pretende apresentar um plano director, mas sim ideias susceptíveis de servir de base a uma “caixa de ferramentas” nova e coerente, destinada a nortear as políticas de desenvolvimento e a cooperação internacional.

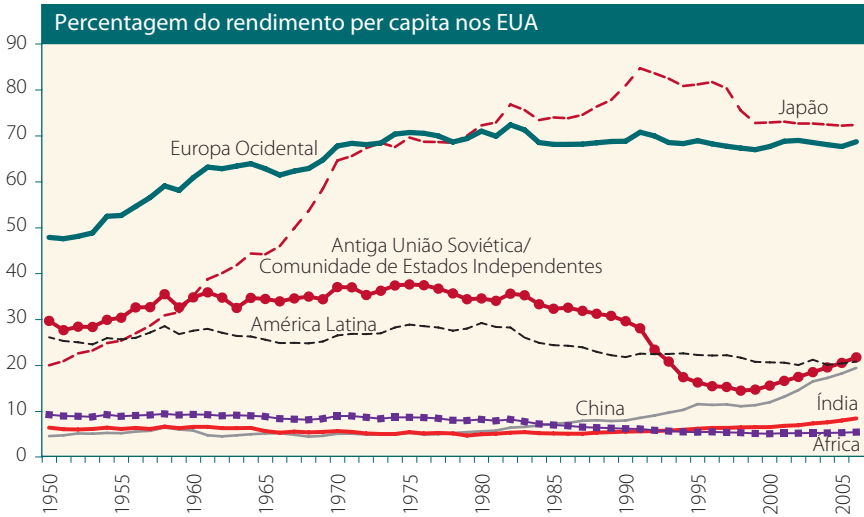
## Os tempos estão a mudar

Os desafios actuais surgem numa época que pode vir a tornar-se um ponto de viragem na história. No futuro previsível, é provável que a economia mundial seja dominada por quatro mudanças fundamentais.

Em primeiro lugar, estão a verificar-se alterações importantes na economia mundial. O crescimento rápido nos países em desenvolvimento da Ásia, que está a alterar o equilíbrio do poder económico, deverá manter-se. Ao mesmo tempo, embora vários países em desenvolvimento (sobretudo asiáticos) tenham apresentado uma “convergência” significativa com os níveis de vida dos países actualmente avançados, outros, especialmente em África, continuaram a perder terreno (Figura 1). O número de pessoas pobres do mundo que vivem com menos de 1,25 dólares por dia diminuiu de 1,8 mil milhões, em 1990, para 1,4 mil milhões em 2005, mas grande parte desta redução registou-se na China. Na África Subsariana e no Sul da Ásia, o número absoluto de pobres aumentou (Figura 2). Ao mesmo tempo, com raras excepções, as desigualdades de rendimento dentro dos países aumentaram, desde os princípios da década de 1980. Corrigir esta tendência da economia mundial, de modo a impedir que se torne uma fonte de novas tensões e de insegurança, será um grande desafio nas próximas décadas.

Em segundo lugar, as alterações demográficas das próximas décadas irão produzir uma interdependência mundial crescente. A população mundial aumenta 70 milhões de pessoas todos os anos. Isto significa que, em 2050, a economia mundial terá de conseguir proporcionar uma vida digna a mais de 9 mil milhões de pessoas, 85% das quais viverão em países em desenvolvimento (Figura 3).

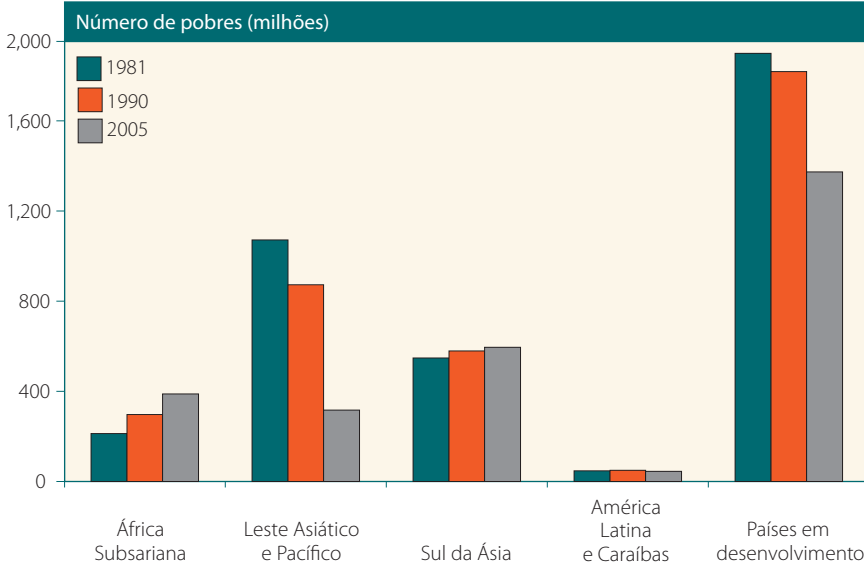
**Figura 1**  
**Persistência das disparidades de rendimento no mundo,<sup>a</sup> 1950-2007**



**Fonte:** Angus Maddison "Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD" (2008). Disponível em [http://www.ggdc.net/maddison/Historical\\_Statistics/horizontal-file\\_09-2008.xls](http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls).

**a** Medido com base no rendimento nacional ou regional per capita como proporção do rendimento *per capita* dos Estados Unidos da América. Os valores originais foram medidos em dólares internacionais Geary-Khamis de 1990.

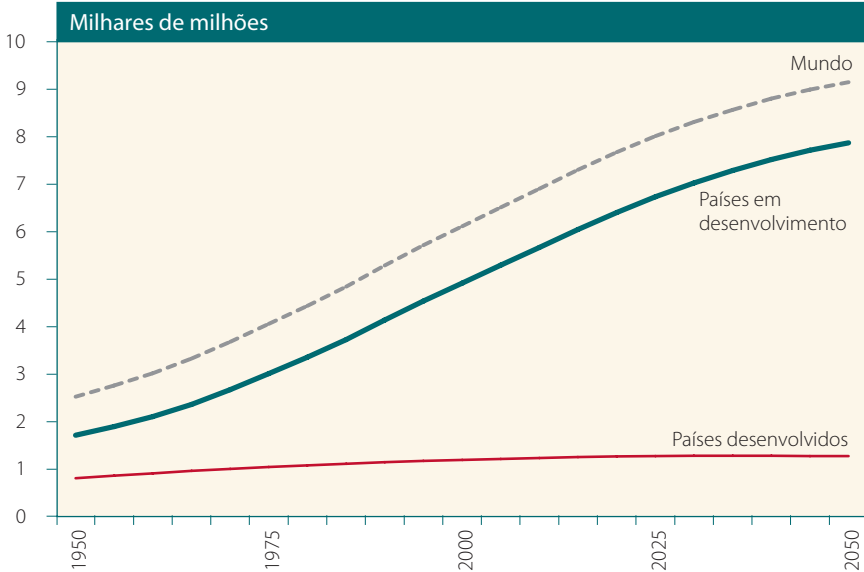
**Figura 2**  
**Tendências divergentes em matéria de redução da pobreza,<sup>a</sup> 1981, 1990 and 2005**



**Fonte:** *Report on the World Social Situation: Rethinking Poverty* (publicação das Nações Unidas, Código de venda E.09.IV.10).

**a** Pobreza medida em termos do número absoluto de pessoas que vivem com menos de 1.25 dólares por dia.

Figura 3  
Crescimento da população mundial, 1950-2050



Fonte: UN/DESA, Population Division "World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database". Disponível em <http://esa.un.org/unpp> (consultado em 12 de Abril de 2010).

Os progressos do desenvolvimento humano no mundo inteiro têm ajudado a reduzir drasticamente as taxas de mortalidade e a aumentar a esperança de vida. Consequentemente, a população mundial está a envelhecer rapidamente. Em 2050, 1 em 4 pessoas dos países desenvolvidos e 1 em 7 pessoas dos países actualmente em desenvolvimento terão mais de 65 anos de idade. Isto irá exercer pressões sobre os sistemas de pensões e de saúde. Além disso, a diminuição e o envelhecimento das populações nas regiões desenvolvidas poderá dar origem a fluxos de migração maiores do que os que existem hoje.

Os países em desenvolvimento terão de se adaptar ao aumento das populações urbanas. Em 2050, calcula-se que 70% da população mundial resida em zonas urbanas e em megacidades, cujo crescimento irá, por sua vez, criar novos problemas. A criação de um número suficiente de empregos dignos, tornar-se-á mais difícil e, se este desafio não for superado, a persistência da pobreza e de desigualdades generalizadas entre os habitantes das cidades será uma fonte de instabilidade social e política. Por outro lado, o aumento das populações urbanas irá alterar os padrões de alimentação e de utilização dos solos, o que poderá ter enormes repercussões. Para além da diminuição das terras cultiváveis, haverá um aumento acentuado do consumo de carne e

de produtos lácteos, o que, nas actuais condições de produção, conduzirá a alterações da utilização dos solos e a um aumento da desflorestação, do consumo de energia e dos preços alimentares, bem como a situações de escassez de alimentos a nível regional.

Em terceiro lugar, o crescimento da população mundial tem-se verificado em parte à custa da degradação do nosso ambiente natural. Cerca de metade das florestas que cobriam o planeta desapareceram, as fontes de água subterrânea estão a esgotar-se rapidamente, já se registaram reduções enormes da biodiversidade e a queima de combustíveis fósseis está a gerar emissões na ordem de aproximadamente 30 mil milhões de toneladas de dióxido de carbono por ano. Por conseguinte, o aumento da prosperidade da humanidade tem acarretado custos ambientais tremendos, com consequências para o mundo inteiro. A ameaça das alterações climáticas é um exemplo disso e, tal como demonstrou a análise contida em *A Situação Económica e Social no Mundo 2009*, para travar essa ameaça serão necessárias transformações fundamentais ao nível dos sistemas energéticos, do processo de produção industrial e das infra-estruturas.

Em quarto lugar, existe uma interdependência cada vez maior entre os processos económicos mundiais. A produção agrícola e industrial depende, cada vez mais, de cadeias de valor mundiais, em grande medida não regulamentadas, que são dominadas por empresas internacionais. A crise mundial demonstrou claramente a grande interdependência que existe entre os mercados financeiros e a rapidez com que os problemas que surgem numa parte do sistema podem causar ondas de choque noutras locais. As alterações climáticas e os fluxos migratórios crescentes são desafios com ramificações internacionais. No entanto, as políticas, as normas e as instituições criadas para regular estes processos são, em grande medida, nacionais e, por outro lado, os mecanismos mundiais estão fortemente compartimentados. Sem reformas, as tensões entre os processos de decisão nacionais e internacionais intensificar-se-ão.

A questão consiste em saber que reformas se devem efectuar nas instituições responsáveis pela governação mundial, de modo a dotá-las dos meios necessários para superar estes desafios coerentemente, proporcionando, ao mesmo tempo, aos países e às pessoas a margem de manobra necessária para determinarem o seu próprio destino.

## Novos paradigmas de desenvolvimento

No período do pós-guerra, as ideias sobre as causas do crescimento e do desenvolvimento sofreram mudanças fundamentais. A actual crise mundial

desencadeou uma nova onda de reacções que conduziu a uma reformulação das ideias geralmente aceites. Nas décadas de 1950 e 1960, considerava-se que o desenvolvimento exigia que os governos intervissem para eliminar limitações específicas ao crescimento e ao desenvolvimento – por exemplo, investindo na construção de infra-estruturas, adoptando políticas industriais e de protecção do comércio destinadas, a promover a substituição das importações e desenvolver a capacidade empresarial, e medidas de ajuda ao desenvolvimento destinadas a eliminar as limitações às operações cambiais.

Estas políticas contribuíram, sem dúvida, para o crescimento económico, por vezes com resultados positivos duradouros, como aconteceu em certas partes da Ásia, mas tiveram menos êxito em muitos outros casos. A incapacidade de criar empresas capazes de sobreviver sozinhas após décadas de apoio do Estado, de superar eficazmente as limitações às operações cambiais e de gerar emprego suficiente conduziu a uma reavaliação das políticas de desenvolvimento e da cooperação. A abordagem do desenvolvimento assente na satisfação de necessidades básicas, por exemplo, apontava para uma reorientação da intervenção dos governos no sentido de um apoio mais directo à criação de emprego e da necessidade de garantir o acesso de todas as pessoas aos serviços sociais. Uma outra abordagem defendia a necessidade de reconsiderar todo o papel dos governos na gestão do desenvolvimento económico. Considerava que os governos causavam distorções nos mercados, devido às suas intervenções e à má gestão das finanças públicas. Neste contexto, as políticas de desenvolvimento teriam de dedicar mais atenção à estabilidade macroeconómica e de promover uma maior desregulamentação dos mercados e da iniciativa privada, não só no que respeita a actividades produtivas mas também ao nível da prestação de serviços. Esta abordagem, que se tornou o paradigma dominante das décadas da 1980 e 1990, é geralmente designada por “Consenso de Washington”, na medida em que reflectia a abordagem política das instituições multilaterais e dos decisores sediados em Washington.

A Declaração do Milénio das Nações Unidas, adoptada pela Assembleia Geral na sua Resolução 55/2 de 8 de Setembro de 2000, deu expressão à redescoberta da ideia de que as estratégias de crescimento baseadas nas forças do mercado por si só são insuficientes para resolver o problema da pobreza generalizada e de que são necessárias instituições eficientes e políticas sociais eficazes para garantir uma prestação adequada de serviços de saúde e educação e para impedir a exclusão social de muitas pessoas. As crises mundiais da alimentação, energia e finanças, que revelaram as deficiências sistémicas inerentes ao funcionamento dos mercados mundiais não regulamentados, exigiram a intervenção dos governos para encontrar soluções que puseram seriamente em causa as ideias que haviam servido de base ao Consenso de Washington.

## Globalização e margem de manobra das políticas nacionais

Não existe uma fórmula simples para garantir o êxito do desenvolvimento. É nítido que nenhum dos paradigmas dominantes do pensamento sobre o desenvolvimento que têm surgido ao longo do tempo se pode arrogar o mérito de ter servido de plano director de um desenvolvimento eficaz. Nas décadas de 1980 e 1990, o crescimento económico rápido e sustentado em vários países da Ásia foi apontado como exemplo do êxito das estratégias de desenvolvimento orientadas para o mercado e impulsionadas pelas exportações, preconizadas pelo Consenso de Washington. Na verdade, porém, as políticas de desenvolvimento por detrás desses êxitos de crescimento, especialmente nas fases iniciais, assemelhavam-se sobretudo às receitas associadas ao paradigma dirigista das primeiras teorias de desenvolvimento e não eram muito diferentes das que haviam promovido anteriormente o desenvolvimento moderno na Europa Ocidental e no Japão. Estas políticas de desenvolvimento envolviam, entre outras coisas, reformas agrárias, investimentos em capital humano, uma protecção selectiva do comércio, programas de crédito dirigido e outras medidas de apoio estatal ao desenvolvimento da capacidade industrial e tecnológica, permitindo simultaneamente uma exposição gradual das empresas à concorrência mundial.

Aquilo que resultava em certos contextos no passado poderá não funcionar tão bem noutras situações. Para começar, o mundo está cada vez mais integrado e a margem de manobra de que os países dispõem para fazer arrancar o seu desenvolvimento num isolamento relativo é, conseqüentemente, menor. O papel crescente do investimento directo estrangeiro (IDE) e das cadeias de valor mundiais como meios de impulsionar a produção mundial, o comércio e o desenvolvimento tecnológico, limita a possibilidade dos governos nacionais aplicarem políticas industriais formuladas segundo modelos antigos, e as normas comerciais multilaterais impuseram restrições às medidas nacionais de apoio ao desenvolvimento das indústrias de exportação. Além disso, a livre circulação dos fluxos de capitais privados dificulta muito a estabilização macroeconómica. As regras relativas aos direitos de propriedade intelectual e as normas de qualidade significam que é mais dispendioso para muitos países em desenvolvimento utilizarem as novas tecnologias e tornarem-se mais competitivos a nível mundial. Isto não quer dizer que não haja nenhuma margem de manobra política, mas sim que a diminuição dessa margem de manobra acarreta desafios muito maiores para os decisores políticos, hoje. Tal como iremos ver adiante, certas reformas das normas internacionais que não são contrárias a objectivos mundiais, como a salvaguarda dos bens públicos mundiais, poderiam ajudar

a aumentar as margens de manobra. Mas, mesmo com essas reformas, serão necessários esforços coerentes e um elevado grau de determinação por parte dos decisores políticos nacionais, para que as estratégias de desenvolvimento sejam bem sucedidas

## O futuro da luta contra a pobreza

A melhoria do bem-estar humano e a erradicação da pobreza são objectivos últimos do desenvolvimento. As respostas à questão de saber como alcançar esses objectivos através de políticas de desenvolvimento nacionais têm oscilado entre as abordagens mais intervencionistas e menos intervencionistas associadas a reformulações dos paradigmas de desenvolvimento.

### *Efeito de difusão (“trickle-down”)*

As estratégias de crescimento das décadas de 1950 e 1960 partiam do pressuposto de que a promoção do desenvolvimento industrial aceleraria os avanços globais em termos de bem-estar, que se difundiriam gradualmente entre os pobres através da expansão do sector formal do emprego e do aumento dos salários reais. A política social era vista como um elemento fundamental da estratégia global de desenvolvimento. Em muitos países em desenvolvimento, a política social previa uma ampla distribuição de subsídios para a obtenção de bens e serviços, o que não só era um apoio aos rendimentos mas também contribuía para manter os custos salariais a um nível baixo, o que, por sua vez, favorecia o desenvolvimento industrial. Os trabalhadores urbanos dos sectores industriais modernos em crescimento e da administração pública eram também os principais beneficiários da expansão da segurança social em termos de protecção dos riscos de saúde e da insegurança do rendimento na velhice (através das pensões), bem como dos serviços de educação e de saúde subsidiados e assegurados pelo Estado, que se pretendia virem a atingir a cobertura universal. Os produtores agrícolas também recebiam subsídios e outros incentivos para aumentarem a produtividade agrícola. No entanto, em muitos países em desenvolvimento, as necessidades das pessoas estruturalmente pobres eram, em grande medida, ignoradas nas políticas sociais e, na prática, os grupos urbanos de rendimento médio com mais capacidade de se fazerem ouvir eram quem mais beneficiava.

### *Redistribuição com crescimento*

Os resultados decepcionantes da aplicação desta estratégia em termos de criação de emprego e redução da pobreza levaram a que, na década de 1970, surgissem

propostas destinadas a promover actividades com uma maior intensidade de mão-de-obra, susceptíveis de proporcionar um maior acesso dos pobres aos bens de produção (através de reformas agrárias, do acesso ao crédito, etc.) e de alargar a cobertura dos serviços de educação e de saúde, de modo a incluírem os pobres, de forma que os ganhos do crescimento económico fossem partilhados por toda a população. Acreditava-se que o crescimento económico seria mais sustentável se houvesse uma distribuição mais equitativa do rendimento e níveis mais elevados de desenvolvimento humano. Esta nova abordagem foi vigorosamente promovida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelas Nações Unidas e incorporada em estratégias que privilegiavam a “redistribuição com crescimento”, no Programa Mundial de Emprego e na abordagem do desenvolvimento assente na satisfação de necessidades básicas. No entanto, estas abordagens, embora interessantes, não se tornaram a prática política dominante nas décadas de 1970 ou de 1980.

### *Regresso ao efeito de difusão (“trickle-down”)*

Em vez disso, no seguimento da crise da dívida dos países em desenvolvimento no princípio da década de 1980, o Consenso de Washington, conjugado com um interesse renovado nos objectivos de crescimento agregado, tornou-se o novo paradigma, e, segundo esse novo paradigma, as reformas dos mercados reforçariam a eficiência económica e da repartição de recursos e acelerariam o crescimento da produção, favorecendo a geração de emprego. As políticas sociais também sofreram modificações substanciais. Considerou-se que a concessão de subsídios e as transferências sociais causavam distorções nos mercados e eram demasiado dispendiosas, traduzindo-se não só em défices orçamentais insustentáveis, mas também numa prestação ineficaz dos serviços de educação e de saúde. Sujeitar ainda mais os serviços sociais aos princípios do mercado (por exemplo, através da privatização ou da introdução de tarifas de utilização) constituiria um incentivo maior a uma prestação eficiente de serviços e reduziria as pressões sobre os orçamentos públicos. O facto de se reconhecer que os programas de estabilização macroeconómica e de ajustamento estrutural poderiam, durante a transição, acarretar custos sociais levou à introdução de redes de segurança social destinadas às pessoas pobres e vulneráveis. Neste contexto, o principal objectivo das políticas sociais já não era favorecer uma estratégia de desenvolvimento mais ampla, mas propor mecanismos de compensação destinados a atenuar as consequências dolorosas das políticas económicas orientadas para o mercado: o universalismo dera lugar à selectividade.

### *Uma atenção renovada à redução da pobreza*

Através de formulação dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, no seguimento da adopção da Declaração do Milénio das Nações Unidas, e da decisão de colocar os Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP) no cerne das iniciativas de redução da dívida a favor dos países mais pobres, a redução da pobreza e o desenvolvimento humano passaram a estar mais explicitamente em primeiro plano nas acções em prol do desenvolvimento. Embora as reformas e a liberalização dos mercados tenham continuado a ser os principais esteios das políticas públicas, no contexto desses processos houve mudanças políticas na esfera social que se tornaram mais visíveis: a maior prioridade atribuída aos gastos com a educação e a saúde, a reintrodução dos regimes de tarifas de utilização, a promoção de programas considerados próprios para reduzir a pobreza – por exemplo, o microfinanciamento e a atribuição de títulos de propriedade das terras – e a introdução de programas inovadores de transferência de dinheiro, que constituíram incentivos para as populações pobres e vulneráveis investirem no desenvolvimento humano, ao fazerem depender as transferências de as crianças permanecerem na escola e/ou de as mães e os seus filhos recorrerem aos serviços de saúde. Contudo, em muitos casos, revelou-se difícil reparar os danos causados pela liberalização dos mercados e as políticas sociais permaneceram, em grande medida, à margem das políticas económicas. As políticas macroeconómicas, por exemplo, continuaram a concentrar-se quase exclusivamente na estabilização dos níveis dos preços, dos orçamentos públicos e dos défices das transacções correntes, em vez de visarem a estabilização do emprego. Isto não só limitou a intensificação dos gastos públicos na realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, como exacerbou os impactos dos choques externos no crescimento do emprego e do rendimento, gerando uma maior insegurança económica e fazendo recair uma parcela desproporcionada dos encargos do ajustamento sobre as populações pobres e vulneráveis. As políticas comerciais e financeiras também continuaram a incidir numa maior integração nos mercados mundiais, privilegiando os objectivos da competitividade e do crescimento, e gerando, na maioria dos casos, poucos benefícios em termos de criação de empregos, de redução da pobreza e de reforço da segurança económica.

### *O rumo a seguir*

Consequentemente, muitos países não estão no bom caminho para realizar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio até 2015, fim do prazo fixado pela comunidade internacional. Mas mesmo que os Objectivos sejam alcançados,

subsistirão desafios significativos em matéria de desenvolvimento humano: continuará a ser necessário arrancar milhões de pessoas da situação de pobreza extrema em que vivem e satisfazer necessidades importantes, em matéria de educação, que vão além do acesso ao ensino primário, bem como resolver o problema da prevalência elevada de doenças agudas e crónicas. Estes desafios terão de ser enfrentados no contexto de uma insegurança alimentar persistente, da ameaça das alterações climáticas, do envelhecimento da população e de outras alterações demográficas. Vistas no contexto dos nossos dias, as experiências de desenvolvimento mais bem sucedidas sugerem que se deve começar por conceber estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável adaptadas às condições específicas dos países, procurar dar coerência aos principais domínios de acção política e reconhecer as seguintes realidades:

- A necessidade de uma abordagem ampla das políticas macro-económicas, orientada para o desenvolvimento e baseada em políticas orçamentais e monetárias anti-cíclicas susceptíveis de promover a criação de emprego e a protecção do rendimento dos agregados familiares, em períodos de flutuações económicas, bem como em princípios políticos susceptíveis de assegurar que os níveis agregados dos preços e os fluxos de recursos sejam compatíveis com incentivos no âmbito da política industrial, destinados a promover a diversificação económica e o desenvolvimento sustentável dos sectores agrícola, silvícola, energético, das indústrias de transformação e dos serviços.
- A necessidade de atribuir uma maior prioridade a políticas de desenvolvimento agrícola que privilegiem ao acesso às terras, os serviços de extensão, a melhoria dos consumos intermédios, as modalidades de crédito e as infra-estruturas rurais para os pequenos agricultores, especialmente nos países com um baixo nível de produtividade agrícola.
- As exigências do desenvolvimento sustentável devem tornar-se um elemento fulcral das políticas industriais e sociais e a definição das prioridades da indústria (e não só da indústria de transformação, mas também da agricultura, silvicultura e sector energético) terão de ser compatíveis com a necessidade de superar, simultaneamente, os desafios da adaptação às alterações climáticas e atenuação dos seus efeitos, da criação de empregos suficientes e da melhoria dos meios de subsistência dos pobres.

- A própria política social deve ser coerente, não se circunscrevendo à protecção social e às necessidades dos pobres e procurando tender para o universalismo (criação de “um nível mínimo de protecção social” para pessoas de todas as idades), assegurando simultaneamente as condições necessárias a um avanço progressivo do desenvolvimento humano e da reprodução social ao nível dos agregados familiares.

A aplicação eficaz destas estratégias não será viável sem um enquadramento mundial favorável. As estratégias de desenvolvimento nacionais terão de ser apoiadas por fluxos de ajuda estáveis, especialmente no caso dos países de baixo rendimento com um acesso limitado a outras fontes de financiamento; por um regime multilateral de comércio que deixe aos países margem de manobra suficiente para reforçarem a capacidade de produção interna e atingirem os objectivos do desenvolvimento sustentável; e por mercados financeiros internacionais estáveis e previsíveis. Esta coerência entre as esferas nacional e internacional da formulação de políticas não existe actualmente nas normas e mecanismos da governação mundial. É necessário introduzir reformas importantes nas actuais arquitecturas internacionais da ajuda, do comércio e das finanças.

## Em direcção a uma nova arquitectura da ajuda

### *Origens da fragmentação da arquitectura da ajuda*

Originalmente, a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) destinava-se sobretudo a compensar as limitações cambiais que estavam a dificultar a aplicação eficaz das estratégias de desenvolvimento. Uma proporção considerável dos recursos da ajuda bilateral e multilateral destinava-se a financiar o investimento em infra-estruturas. Além disso, os programas de ajuda das décadas de 1950 e 1960 haviam privilegiado a cooperação técnica e o reforço de capacidades. A maioria, se não a totalidade, dos fluxos de ajuda destinavam-se a apoiar os governos nos seus esforços de desenvolvimento. Esta situação alterou-se em décadas posteriores, devido às mudanças registadas tanto nos países doadores como nos países beneficiários. Em alguns destes últimos, os problemas de absorção da ajuda e a capacidade de governação insuficiente para gerir grandes fluxos de ajuda traduziram-se na subutilização da ajuda externa. Outros países passaram a ter um acesso crescente a fontes alternativas de financiamentos externos, reduzindo, desse modo, a dependência da APD, que estava frequentemente sujeita a uma série de condições. Os doadores, por sua vez, perceberam que não estava a verificar-se um reforço de capacidades em muitos contextos e foram perdendo a confiança, tanto na eficácia da ajuda, como meio de

acelerar o crescimento agregado, como na capacidade dos governos beneficiários para gerirem os fluxos de ajuda. Esta perda de confiança no papel dos governos foi agravada pelo aparecimento de novos paradigmas ao nível das políticas de desenvolvimento na década de 1980, que preconizavam uma menor intervenção do Estado. O financiamento multilateral do desenvolvimento passou a envolver a imposição de cada vez mais condições aos governos beneficiários: consolidação orçamental, outras medidas de estabilização macroeconómica e reformas dos mercados. Em muitos casos, a ajuda bilateral passou a exigir medidas semelhantes, especialmente quando se alinhava por acordos de empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Ao mesmo tempo, as preocupações crescentes com os custos sociais do ajustamento conduziram a uma reorientação da ajuda a favor da redução da pobreza e de programas sociais, enquanto o apoio a infra-estruturas (inclusivamente por parte dos bancos de desenvolvimento multilaterais) foi reduzido.

Resumindo, a ajuda passou a ser canalizada principalmente para programas de luta contra a pobreza e para os sectores sociais, em detrimento do apoio a processos de desenvolvimento mais amplos, susceptíveis de gerar maiores transformações. Esta viragem também deu origem a uma enorme proliferação dos organismos de ajuda – governamentais e não governamentais, multilaterais e bilaterais – que dão apoio e concedem recursos aos países em desenvolvimento no âmbito de uma infinidade de projectos de ajuda com fins específicos. Mais recentemente, o papel crescente das fundações privadas e dos doadores do Sul tem contribuído para essa proliferação.

Tudo isto produziu uma arquitectura da ajuda extremamente fragmentada, uma situação que se traduziu num aumento dos custos de transacção e comprometeu a margem de manobra política dos países. Cada doador tende a realizar as suas próprias missões de selecção de projectos, negociar os termos dos projectos a patrocinar, impor os seus próprios métodos contabilísticos, definir as suas próprias condições e realizar as suas próprias actividades de controlo e avaliação. Isto não só aumenta o custo directo da prestação de ajuda, como também tende a afectar a capacidade institucional dos países beneficiários, o que complica a aplicação, pelos governos, de políticas coerentes de desenvolvimento a longo prazo. A fragmentação da ajuda também tornou o fluxo de recursos menos previsível e mais volátil, tornando muito mais difícil a gestão de processos orçamentais que dependem grandemente dos fluxos de ajuda.

### *Uma ajuda fragmentada e insuficiente*

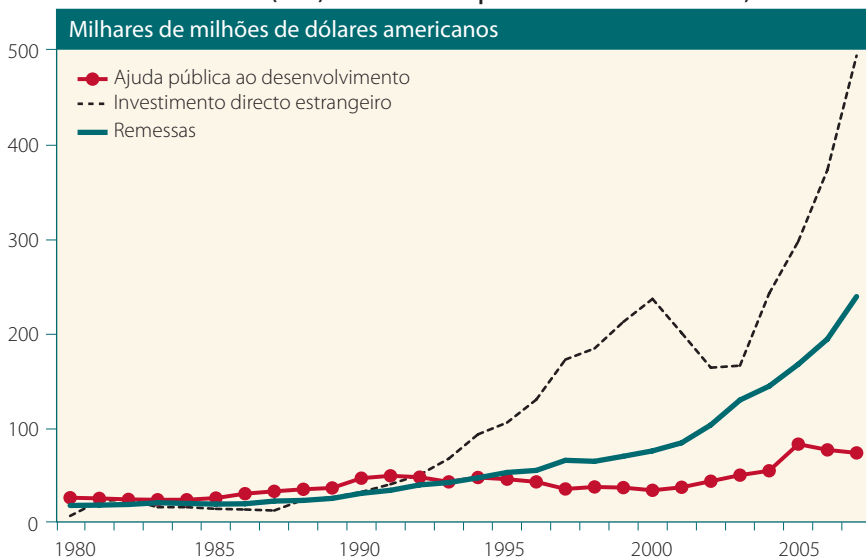
A proliferação de doadores não significa necessariamente mais ajuda. A dimensão média dos programas de ajuda diminuiu. Em 1990, os principais doadores de

APD, reunidos no Comité da Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), concederam cerca de 0,33% do seu rendimento nacional bruto (RNB) combinado. Essa percentagem baixou para 0,22%, em finais da década de 1990. Em 2010, voltou a subir para 0,35%, mas continua a estar muito aquém dos compromissos existentes, nomeadamente a meta de 0,7% do RNB há muito estabelecida pelas Nações Unidas.

As disparidades entre os compromissos assumidos e o apoio efectivamente prestado ao programa de desenvolvimento centrado nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio conferiram maior acuidade aos apelos à concessão de assistência suplementar aos países mais pobres, a fim de os ajudar a superar os problemas relacionados com a segurança alimentar e as alterações climáticas. Entretanto, em muitos países, os fluxos de ajuda foram suplantados por outros fluxos de recursos, nomeadamente o IDE e as remessas dos trabalhadores migrantes (Figura 4). As disparidades entre os compromissos assumidos e a ajuda efectivamente prestada é maior no caso de África, reflectindo a desigualdade persistente na distribuição dos fluxos de ajuda, que não favorece fortemente os países de baixo rendimento.

Estas tendências levantam questões, não só no que respeita à suficiência da ajuda, mas também quanto à sua adequação às necessidades de financiamento para fins de desenvolvimento dos países que mais necessitam de APD.

**Figura 4**  
**Fluxos de investimento directo estrangeiro (IDE), remessas e ajuda pública ao desenvolvimento (APD) destinados aos países em desenvolvimento, 1980-2007**



Fontes: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos/Comité de Ajuda ao Desenvolvimento e Banco Mundial

### *Soluções para a fragmentação: curas ou apenas paliativos?*

Os doadores têm procurado remediar a situação. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda de 2005 e o Programa de Acção de Acra de 2008<sup>1</sup> apelaram a uma maior coerência dos objectivos da ajuda e a uma mais rápida aplicação dos princípios acordados. A Declaração de Paris define novos códigos de conduta para os doadores, cujo objectivo é reduzir a fragmentação, e inclui metas para a harmonização dos fluxos de ajuda em função dos programas dos países beneficiários, a coordenação das missões dos doadores e a redução dos custos de execução dos projectos. Os fluxos de ajuda programados a nível nacional devem ser mais previsíveis, pois isso aumentará a qualidade da ajuda. Estes esforços no sentido de uma maior coerência estão também em consonância com o programa dos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP), cujo objectivo manifesto é também levar os países beneficiários a dirigir as actividades, alinhando a acção dos doadores pelas estratégias de desenvolvimento definidas a nível nacional.

Os esforços para pôr em prática estes princípios não têm sido fáceis. Tem-se revelado difícil conciliar as prioridades do desenvolvimento nacional com os objectivos dos países doadores aprovados pelos contribuintes. A parcela dos fluxos de ajuda dos doadores do CAD que se destina a apoio orçamental é inferior a um quarto e são poucos os casos em que os fluxos de ajuda se inserem em programas plurianuais. Na prática, considera-se que os DERP impõem demasiadas condições, nomeadamente condições aplicáveis às políticas macroeconómicas, e que são ditados pelos doadores, o que efectivamente compromete a apropriação dos programas de ajuda pelos países e uma maior coerência entre o apoio dos doadores e as estratégias de desenvolvimento nacionais.

### *A via a seguir: em direcção a uma arquitectura da ajuda orientada para as necessidades...*

Mesmo que as tentativas efectuadas até à data não tenham tido grande êxito, entregar aos países beneficiários o controlo da ajuda parece ser uma medida desejável no sentido de reduzir a fragmentação e aumentar a eficácia da prestação de ajuda. O que é necessário é que os doadores se comprometam com muito mais determinação a aceitar o princípio da afectação em função das necessidades e do alinhamento dos fluxos de ajuda pelas estratégias de desenvolvimento nacionais, em conformidade com os princípios da Declaração de Paris. Em vez das melhorias graduais que se estão a tentar introduzir actualmente,

---

1 A/63/539, anexo.

uma viragem radical em direcção à plena adesão parece ser necessária, a fim de se superar a fragmentação persistente e os problemas da apropriação pelos países, que estão a prejudicar a eficácia da ajuda.

Com uma abordagem deste tipo, as estratégias de desenvolvimento sustentável serviriam de base à formulação de políticas coerentes a nível nacional e também à determinação das necessidades de financiamento a satisfazer com os fluxos de ajuda e do calendário a utilizar para esse efeito. Haveria um alinhamento dos doadores bilaterais e multilaterais, bem como não governamentais, e ser-lhes-ia pedido que respondessem às necessidades com base em compromissos plurianuais. No contexto do mesmo processo, poderia proceder-se a um alinhamento com outras fontes de financiamento do desenvolvimento (ver adiante). A afectação dos fundos da ajuda pelos doadores tornar-se-ia menos pertinente, mais continuaria a ser possível, no caso de servir para promover fins específicos (por exemplo, para obter o apoio do sector privado para o estabelecimento de fundos mundiais verticais destinados ao sector da saúde). No entanto, seria sempre necessário demonstrar a coerência dessa afectação com as prioridades e as necessidades de financiamento da estratégia de desenvolvimento. Os processos de monitorização, avaliação e prestação de contas e a actualização das necessidades de financiamento ficariam a cargo de um comité conjunto permanente, constituído pelos doadores mas presidido pelo país beneficiário. A condicionalidade ex ante restringir-se-ia aos países que tivessem formulado estratégias de desenvolvimento nacionais, mas os doadores não fariam depender a concessão de apoio de outras condições políticas; em vez disso, a decisão de manter o apoio basear-se-ia nos progressos identificados e nos resultados da estratégia aplicada.

### *... e dotada de novas fontes de financiamento canalizadas através fundos de afectação especial pertencentes aos países*

Embora a actual meta de 0,7% do RNB dos países da OCDE/CAD, estabelecida com base nas necessidades de divisas dos países em desenvolvimento na década de 1960, ainda não tenha sido, de um modo geral, atingida, um sistema de ajuda orientado para as necessidades implicaria talvez a redefinição do montante de ajuda que seria necessário mobilizar. Talvez seja necessário estabelecer novas metas para garantir a mobilização de recursos suficientes para apoiar as actividades dos países em desenvolvimento destinadas a atenuar os efeitos das alterações climáticas e promover a adaptação aos mesmos, a ajuda

ao comércio e a distribuição de bens públicos mundiais. Continuará a ser necessário, também, prever fundos próprios para medidas de socorro em caso de catástrofe e para ajuda humanitária.

Devem ponderar-se igualmente duas outras mudanças fundamentais. A primeira consiste em assegurar um melhor alinhamento dos fluxos de ajuda com outras fontes internas e externas de financiamento do desenvolvimento, através da utilização de fundos de afectação especial. A segunda é uma maior utilização de formas inovadoras de taxas internacionais e de potenciação da liquidez internacional para fins de desenvolvimento.

A utilização de fundos de afectação especial para apoiar países ou grupos de países específicos poderia também facilitar o alinhamento dos financiamentos dos doadores pelas prioridades nacionais, garantir o financiamento a longo prazo, e adaptar a mobilização tradicional de recursos da APD a formas inovadoras de financiamento do desenvolvimento. Os doadores bilaterais e os fundos mundiais existentes contribuiriam para fundos de afectação especial, cujos recursos seriam desembolsados em conformidade com as necessidades programáticas e orçamentais dos países beneficiários. Os fundos de afectação especial poderiam também ser autorizados a adquirir títulos do tesouro dos países em desenvolvimento, a fim de ligar a ajuda a futuros esforços de mobilização de recursos a nível interno. Há já alguma experiência neste domínio, na medida em que houve uma série de casos em que compromissos de ajuda plurianuais foram convertidos em aquisições de obrigações, com o objectivo de financiar e mobilizar antecipadamente recursos destinados a fazer face a doenças tropicais. Poder-se-ia permitir também que os países beneficiários, por sua vez, depositassem periodicamente nos fundos de afectação especial as poupanças orçamentais obtidas em períodos de expansão económica, como uma espécie de seguro contra choques externos a que poderiam recorrer na eventualidade de tais choques. Uma outra vantagem de se concentrarem os recursos da ajuda num fundo de afectação especial reside no facto de permitir a simplificação e harmonização de procedimentos e um melhor apoio aos objectivos, prioridades e estratégias nacionais. Desta forma, evita-se a duplicação e sobreposição de efeitos e reduzem-se ao mínimo os encargos da integração da ajuda nas instituições beneficiárias.

A introdução de novas formas de tributação internacional (por exemplo, um pequeno imposto sobre as transacções financeiras internacionais) poderia desempenhar um papel importante como meio de assegurar recursos para uma nova arquitectura do financiamento do desenvolvimento. As novas receitas fiscais poderiam ser canalizadas através de um fundo mundial, para fundos de afectação especial administrados pelos países.

## Reapreciação das normas internacionais do comércio

### *As normas actuais não reflectem suficientemente o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas*

O impasse a que se chegou no Ciclo de Doha, lançado em 2001, com o objectivo de estabelecer novas normas para o comércio multilateral mais orientadas para o desenvolvimento, reflecte a dificuldade em se conseguir um equilíbrio correcto entre um conjunto de regras do jogo comuns, que todos desejam, e o princípio segundo o qual é necessário ter em conta as diferentes capacidades dos países para participar competitivamente no comércio. A abordagem baseada no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas tem feito parte do processo de concepção das normas multilaterais e do reforço da cooperação internacional, desde que foi estabelecido o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT).

Após a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), passou a dar-se mais destaque à necessidade de estabelecer normas comerciais comuns, o que está patente na liberalização do comércio registada no mundo inteiro, nas duas últimas décadas. Em consequência disto, tem-se verificado uma limitação progressiva da margem de manobra de que os países em desenvolvimento dispõem para promover o desenvolvimento económico.

Tem havido progressos no que respeita a proporcionar aos produtos dos países em desenvolvimento – especialmente dos países menos avançados – um maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos, com isenção de direitos e sem restrições quantitativas, através da aplicação do princípio da nação mais favorecida. No entanto, continua a haver importantes barreiras ao acesso aos mercados por parte dos países em desenvolvimento. Além disso, os subsídios agrícolas nos países avançados mantêm-se elevados e continuam a limitar a produção e as oportunidades de geração de rendimento nos países em desenvolvimento.

### *Criar mais espaço para as políticas comerciais e industriais*

Os países que conseguiram integrar-se no comércio mundial, ao longo dos últimos cinquenta anos, recorreram, todos, num momento ou noutro, a medidas de protecção do comércio e apoio aos sectores de produção nacionais, antes de se abrirem aos mercados mundiais. As actuais normas comerciais multilaterais deixam uma margem de manobra reduzida para aqueles que desejam seguir

o seu exemplo. Embora sejam necessários novos progressos no que respeita a aumentar o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados mundiais e reduzir as medidas de apoio à agricultura nos países desenvolvidos, haverá que reformular as normas multilaterais de modo a aumentar a possibilidade de os países em desenvolvimento reforçarem a sua capacidade de produção e comércio.

Uma acção fundamental será a revisão das normas que actualmente limitam a utilização de subsídios para promover as exportações. É necessário dar aos países em desenvolvimento uma maior margem para utilizar esses subsídios no quadro das suas estratégias gerais de desenvolvimento. A fim de assegurar a congruência com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, a possibilidade de recorrer a esses subsídios deveria estar sujeita à condição de serem verdadeiramente selectivos (e não universais) e temporários (e não de duração ilimitada), de estarem ligados ao desempenho (e não ser concedidos incondicionalmente), e de serem não só compatíveis com a Agenda do Trabalho Digno mas também ecológicos (ver adiante).

Uma segunda acção fundamental é expandir significativamente a iniciativa Ajuda ao Comércio. A afectação de recursos no âmbito desta iniciativa terá de ser inteiramente alinhada pelas estratégias de desenvolvimento nacionais. A iniciativa Ajuda ao Comércio surgiu como um projecto separado no contexto das negociações comerciais e destina-se a compensar a perda de produção, comércio e receitas públicas, bem como a ajudar os países em desenvolvimento a criar uma estrutura de produção que seja competitiva a nível internacional e a reforçarem a sua capacidade comercial.

### *O comércio e as alterações climáticas*

A necessidade de conciliar as políticas comerciais e climáticas é um desafio que apenas foi reconhecido recentemente. Na ausência de medidas correctivas, a maior liberalização do comércio levará, provavelmente, a um aumento das emissões de gases com efeito de estufa (por exemplo, as que são geradas no transporte de mercadorias). Por outro lado, as alterações climáticas já estão a afectar a capacidade de produção e de comércio de alguns países em desenvolvimento, nomeadamente, devido ao impacto da intensidade crescente dos fenómenos naturais na agricultura e nas infra-estruturas.

Além disso, as políticas nacionais destinadas a combater as alterações climáticas poderão afectar os preços mundiais e a produção, o comércio e os meios de vida noutras partes do mundo. Por exemplo, as subvenções aos preços internos destinadas a incentivar a produção de biocombustível na Europa e nos Estados Unidos da América têm tido repercussões ao nível da utilização dos

solos, contribuído para a subida dos preços alimentares mundiais e dado origem a aumentos da pobreza em muitas partes do mundo em desenvolvimento.

Em termos mais gerais, não existem actualmente condições equitativas no que respeita à capacidade dos países para aplicarem políticas nacionais de luta contra as alterações climáticas, uma situação que afecta a competitividade internacional. Por exemplo, os países que não possuem recursos e não podem aceder por um custo acessível a tecnologias eficientes em termos de emissões de carbono encontram-se numa situação de desvantagem competitiva em relação àqueles que podem ajudar as indústrias a realizar as suas metas de atenuação dos efeitos das alterações climáticas, nomeadamente, através da tributação em função do teor de carbono dos produtos importados de países que não estejam a desenvolver esforços de atenuação comparáveis. Esta ligação entre o clima e o comércio poderia dar azo a medidas proteccionistas.

Além disso, as normas comerciais multilaterais existentes constituem um obstáculo às transferências de tecnologias para os países em desenvolvimento. Esses obstáculos também tornam mais dispendioso o desenvolvimento de indústrias que utilizam tecnologias ecológicas. As incompatibilidades que existem entre as normas da Organização Mundial do Comércio e dos acordos multilaterais em matéria de ambiente, incluindo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas<sup>2</sup>, também dão origem a muitas tensões.

### *Um comércio mundial mais ecológico e o acesso à tecnologia*

Uma das primeiras prioridades para se obter uma maior coerência entre as políticas comerciais e climáticas consistirá em resolver os conflitos entre as normas comerciais multilaterais e os acordos multilaterais em matéria de ambiente. Isto é sobretudo urgente no que respeita a combater a ameaça das alterações climáticas. Ao alinhar-se um acordo multilateral sobre o clima com as normas comerciais multilaterais, os objectivos climáticos devem ter prioridade, pois a sustentabilidade do bem-estar material depende das condições climáticas. Esse alinhamento também deve ser compatível com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas subjacente aos acordos multilaterais sobre o clima.

No que respeita às subvenções, tarifas e normas ambientais, é necessário agir no sentido de impedir que as medidas de ajustamento nas fronteiras se tornem um pretexto para uma política de proteccionismo, não permitindo a criação das condições equitativas necessárias ao comércio leal.

---

<sup>2</sup> Nações Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, N.º 30822.

O Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Acordo TRIPS)<sup>3</sup> deve ser revisto de modo a facilitar a transferência de tecnologias para os países em desenvolvimento por um custo acessível, a fim de permitir que estes países se adaptem a métodos de produção com baixos níveis de emissões e eficientes em termos de consumo de energia. Para garantir a prevalência de condições equitativas no domínio das políticas destinadas a apoiar a produção ecológica, será necessário criar regimes de compensação destinados a cobrir os custos mais elevados das tecnologias mais limpas nos países em desenvolvimento.

### *Coordenação fiscal e cadeias de valor mundiais*

O predomínio de cadeias de valor mundiais nas indústrias transformadoras e nas trocas comerciais internacionais tem levado os governos a concederem incentivos fiscais e de outra natureza às multinacionais, com o objectivo de atrair o investimento directo e obter acesso a essas cadeias. Verifica-se frequentemente uma tendência para a utilização de práticas de “empobrecimento do vizinho” baseadas na concorrência ao nível dos incentivos fiscais, de que resulta uma corrida desenfreada ao dumping fiscal. No entanto, os incentivos fiscais não são factores determinantes das decisões das empresas multinacionais sobre a localização da sua produção. Isto significa que os governos tendem a perder receitas fiscais significativas.

O reforço da cooperação fiscal internacional ajudaria a impedir a concorrência fiscal e a reduzir a possibilidade de utilização de práticas de preços de transferências por parte das multinacionais que, para fugirem ao pagamento de impostos, avaliam as transacções internas de modo que os lucros mais elevados sejam apresentados nos locais onde os impostos são mais baixos. Uma cooperação fiscal internacional eficaz poderá gerar recursos adicionais significativos para o desenvolvimento, superiores talvez em certa medida ao actual nível dos fluxos anuais da ajuda ao desenvolvimento.

### *Acordos comerciais regionais por oposição a acordos comerciais internacionais*

As discrepâncias entre o quadro multilateral do comércio, por um lado, e os acordos de parceria económica cada vez mais numerosos, bem com os acordos bilaterais e regionais de comércio livre, por outro lado, são mais um factor

---

**3** Veja-se *Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 April 1994* (publicação do Secretariado do GATT, código de venda n.º GATT/1994-7).

de incoerência das políticas. Por conseguinte, é necessário reforçar a disciplina multilateral no que se refere aos acordos de comércio livre e de parceria económica. Simultaneamente, é necessário reforçar também a capacidade de negociação dos países em desenvolvimento que subscrevem esses acordos. A assistência técnica relacionada com o comércio continua a ser insuficiente e deve ser intensificada. Além disso, na Organização Mundial do Comércio, em que todos os países são iguais, nem todos os membros têm capacidade de participar em todas as negociações com equipas devidamente preparadas. Os países cujos recursos são insuficientes para obterem e utilizarem a informação necessária à sua participação em actividades relacionadas com a Organização Mundial do Comércio necessitam de assistência suplementar.

### *Uma nova orientação para a Organização Mundial do Comércio*

Com a criação da Organização Mundial do Comércio, surgiu o primeiro sistema internacional encarregado de velar pela aplicação das normas económicas. O mecanismo de resolução de litígios da Organização Mundial do Comércio sanciona a retaliação baseada em medidas comerciais. Abrange também actualmente uma grande multiplicidade de disciplinas multilaterais que englobam uma série de questões, ditas questões relacionadas com o comércio, que estão sujeitas a este instrumento jurídico de execução. Grande parte dessas questões relacionadas com o comércio – especialmente os direitos de propriedade intelectual, as medidas de investimento e o comércio de serviços (em particular, serviços financeiros) – interessam mais directamente aos países desenvolvidos. A difícil negociação das questões relacionadas com o comércio tem sobrecarregado o aparelho de decisão da Organização Mundial do Comércio, alargando efectivamente o seu programa de trabalhos a temas que, provavelmente, outros organismos teriam mais competência para tratar.

A coerência do sistema de governação mundial poderá exigir que se repense o âmbito das disciplinas da Organização Mundial do Comércio. Por exemplo, a crise financeira evidenciou a necessidade premente de melhorar a regulamentação financeira internacional e de criar instrumentos melhores para a gestão dos fluxos de capitais pelos países. Estas necessidades de regulamentação geram tensões com o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, que se destina a facilitar os fluxos transfronteiriços de serviços financeiros (Modos 1 e 2). É possível evitar estas inconsistências, definindo normas multilaterais relativas ao comércio de serviços financeiros como parte da reforma de um quadro internacional de regulamentos financeiros sujeito à supervisão de um

organismo especializado (ver adiante). Do mesmo modo, a complexidade das necessidades regulamentares no que respeita à circulação transfronteiriça de pessoas justifica talvez que se considere um quadro multilateral separado para práticas consulares e leis da imigração, de modo a criar um sistema de migração transparente e não discriminatório para as pessoas que desejam atravessar as fronteiras, temporária ou permanentemente.

### *Tornar os mecanismos de resolução de litígios mais equitativos*

É necessário que os mecanismos destinados a fazer respeitar os compromissos comerciais se tornem mais equitativos. Subsistem deficiências graves em todas as fases do processo de resolução de litígios da Organização Mundial do Comércio. Devido aos custos substanciais envolvidos, os países mais pobres hesitam em recorrer a ele. A retaliação é a única sanção possível. Atendendo a que todas as sanções económicas são dispendiosas para quem as impõe, a capacidade de um país pobre impor uma sanção a um país rico é muito menor do que a de um país rico impor uma sanção a um país pobre. Para garantir a viabilidade do processo da Organização Mundial do Comércio e do seu mecanismo de aplicação a longo prazo é necessário corrigir as desigualdades existentes. Nos litígios nacionais, utiliza-se a assistência jurídica para proporcionar aos pobres um melhor acesso à justiça, que é dispendiosa: a parte lesada tem direito ao reembolso das custas e a imposição centralizada de sanções evita que a mesma tenha de suportar todos os custos de punir o infractor. Do mesmo modo, a inclusão de mecanismos compensatórios no processo de resolução de litígios da Organização Mundial do Comércio tornaria mais justa a aplicação das normas multilaterais de comércio.

## Reforma do sistema financeiro internacional

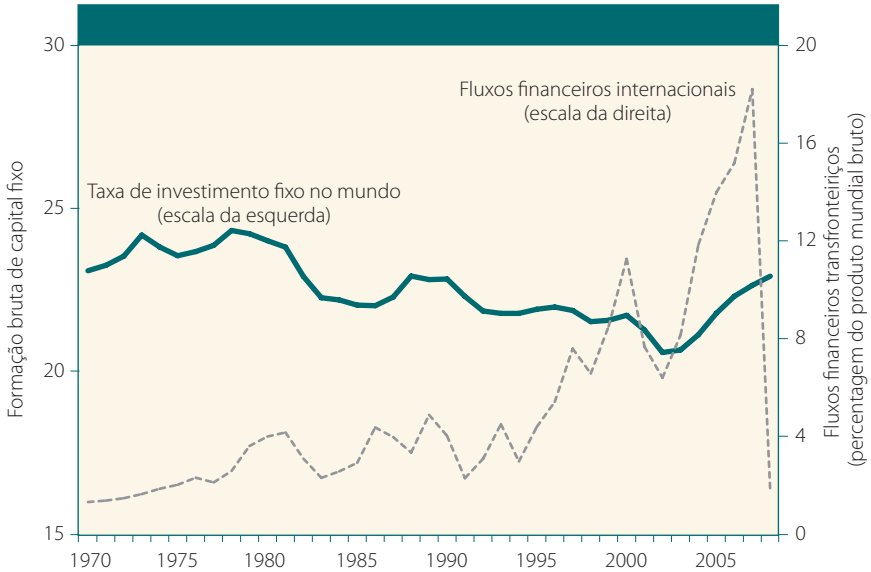
As fragilidades fundamentais do sistema financeiro internacional desempenharam um papel muito importante na actual crise económica mundial. A desregulamentação financeira e a suspensão dos controlos sobre o movimento de capitais na maioria dos países contribuíram para uma maior integração financeira mundial nas décadas de 1990 e 2000. Facilitaram também a inovação financeira, dando origem a novos tipos de derivados de natureza complexa e a um afastamento progressivo dos instrumentos financeiros de activos mais tangíveis e produtivos. Este fenómeno favoreceu uma rápida expansão dos movimentos de capitais a curto prazo. Os mercados financeiros passaram

igualmente a estar cada vez mais interligados aos mercados dos seguros, dos produtos de base e imobiliário através de instrumentos complexos facilmente transaccionáveis a nível internacional. Este processo de “financeirização” expandiu-se para além da capacidade de controlo das autoridades reguladoras. Além de criar uma ilusão de diversificação dos activos, o sistema promoveu uma tomada de riscos excessivos e uma sobrevalorização especulativa dos activos, dando origem a um modelo de crescimento económico mundial que se veio a revelar insustentável. A expansão da desregulamentação financeira provocou também uma volatilidade pro-cíclica dos fluxos de capitais e especulação nos mercados de produtos de base. Esta última foi um factor das crises alimentar e de combustíveis.

A função fulcral de um sistema financeiro é ser um intermediário eficiente entre os aforradores e os investidores e, a longo prazo, assegurar fundos fiáveis e adequados para investimento. O crescimento financeiro das últimas décadas não levou, sem dúvida, em conta essa função. A taxa de investimento (produtivo) estagnou na maior parte do mundo, apesar do crescimento explosivo do sector financeiro (Figura 5). A maior mobilidade do capital proporcionou aos países em desenvolvimento maior acesso aos recursos financeiros, mas também tornou mais difícil a gestão das políticas macroeconómicas, devido à volatilidade e à natureza instável dos ciclos de expansão/colapso dos fluxos financeiros nos mercados desregulamentados.

No mundo de hoje, caracterizado por uma interdependência económica e política crescente, a consecução de um crescimento amplo, rápido e sustentado do emprego e dos rendimentos acarreta desafios políticos ainda mais complexos do que no passado. Os acordos multilaterais concebidos em Bretton Woods não previam um regime mundial para os movimentos de capitais, já que se esperava que a mobilidade do capital fosse limitada. No entanto, mesmo depois do fracasso desses acordos, e apesar do aumento dos fluxos de capitais privados, não surgiu um regime desse tipo. É manifestamente necessário um novo sistema de Bretton Woods para ajudar os países desenvolvidos e em desenvolvimento a atenuarem os efeitos nocivos da volatilidade dos fluxos de capitais e dos preços dos produtos de base.

**Figura 5 Crescimento financeiro rápido mas estagnação do investimento em capital fixo, 1970-2008**



Fonte: ONU/DESA, com base nos National Accounts Main Aggregates da Divisão de Estatística da ONU; e *International Financial Statistics*, do Fundo Monetário Internacional.

### *Reforço da cooperação financeira internacional*

Existem diversas opções para criar um sistema financeiro mais estável e um enquadramento melhor para o crescimento sustentável. Algumas delas estão a ser consideradas no quadro das respostas à crise mundial de 2008-2009, mas provavelmente será necessário adoptá-las todas – e simultaneamente – para produzir o resultado desejado.

Em primeiro lugar, é necessário uma melhor regulamentação financeira internacional para travar a assunção de riscos excessivos e a volatilidade dos fluxos de capitais, nomeadamente através de controlos de capital adequados e de reformas regulamentares macroprudenciais que imprimam uma orientação anti-cíclica às normas em matéria de reservas obrigatórias e provisões para perdas decorrentes de empréstimos.

Em segundo lugar, é necessário reformar a coordenação fiscal internacional e levantar o sigilo bancário, para se poderem introduzir reformas no domínio da regulamentação e supervisão financeiras, de modo a assegurar que os centros bancários offshore, que actualmente não são regulamentados e funcionam como paraísos fiscais, não escapem à vigilância.

Em terceiro lugar, à medida que forem sendo criados novos sistemas de regulamentação, haverá que proceder a uma revisão fundamental dos mecanismos de financiamento compensatório existentes para fazer face a choques externos. Essa revisão deve garantir uma maior liquidez internacional e um acesso mais fácil à mesma, especialmente para os países em desenvolvimento, modificando as condições de acesso a esses recursos de uma forma semelhante às recentes reformas das facilidades de crédito do FMI, mas prevendo um acesso ainda mais fácil para os países de baixo rendimento, através do alinhamento com as estratégias de desenvolvimento nacionais e as novas modalidades de ajuda, conforme se propôs anteriormente.

Em quarto lugar, será necessário rever as modalidades de vigilância internacional de modo a incluírem todas as consequências possíveis das políticas económicas nacionais. A vigilância, como meio de prevenir crises e salvaguardar a estabilidade financeira mundial, continua a ser uma responsabilidade fundamental do FMI, que tem feito incidir os seus esforços na estabilidade externa e na avaliação das taxas de câmbio. O FMI não conseguiu evitar a recente crise mundial, em parte porque o mecanismo existente não estabelece diferenças entre os países no que se refere à sua influência na estabilidade sistémica – ou seja, a vigilância não era mais rigorosa para os países que emitem as principais moedas de reserva. Esta diferenciação deve ser um elemento essencial da vigilância; mas, sobretudo, deve ser incorporada num mecanismo reforçado e institucionalizado de coordenação das políticas macroeconómicas a nível internacional. A crise mostrou claramente que é necessário criar um mecanismo desse tipo para moderar as oscilações do ciclo económico mundial e resolver o problema dos desequilíbrios financeiros mundiais. A promessa do Grupo dos 20 (G20) de estabelecer um quadro susceptível de gerar um crescimento económico mundial vigoroso, sustentável e equilibrado deve ser concretizada urgentemente. No entanto, atendendo a que serão necessários muitos anos para reequilibrar a economia mundial de uma maneira sustentável, a aplicação de um quadro desse tipo não deve ser decidida em consultas informais, ao nível do G20: será necessária uma institucionalização correcta no âmbito do sistema multilateral e o estabelecimento de mecanismos de execução, de modo que a coordenação de políticas seja eficaz e responsável.

Em quinto lugar, poderia criar-se um novo sistema mundial de reserva, um sistema que não dependa do dólar americano como única moeda de reserva importante. O dólar revelou não ser uma reserva de valor estável, que é aquilo que se exige de uma moeda de reserva. No entanto, movidos em parte pelas necessidades de auto-seguro contra a volatilidade dos mercados de produtos de base e dos fluxos de capital, muitos países em desenvolvimento

acumularam grandes quantidades dessa moeda durante a década de 2000. Daí a necessidade de criar um novo sistema. Este sistema deve permitir uma melhor utilização em comum das reservas aos níveis regional e internacional; não deve basear-se numa única moeda, nem mesmo em múltiplas moedas nacionais, devendo antes permitir a emissão de liquidez internacional (tais como os DSE), a fim de criar um sistema financeiro mundial mais estável. Essas emissões de liquidez internacional também poderiam servir de base ao financiamento do investimento no desenvolvimento sustentável a longo prazo, tal como foi sugerido anteriormente.

### *Reforma da governação da arquitectura financeira internacional*

No entanto, nenhuma destas reformas será eficaz se não se corrigir o défice democrático que está a comprometer a credibilidade das instituições de Bretton Woods. A estrutura de governação do FMI e do Banco Mundial terá de ser objecto de uma reforma, de modo a reflectir de uma forma mais adequada o peso actual dos vários actores da economia mundial e para responder melhor aos desafios actuais e futuros, reforçando desse modo a legitimidade e eficácia dessas instituições. É importante não só reequilibrar o poder de voto nas instituições em causa, mas também reestruturar profundamente as suas funções e dotá-las dos recursos necessários para lhes permitir salvaguardar eficazmente a estabilidade financeira mundial, coordenar as políticas macroeconómicas e assegurar um financiamento adequado do desenvolvimento a longo prazo.

Será necessário criar um novo organismo multilateral para aplicar as normas a estabelecer, com vista a uma regulamentação e supervisão melhores e mais completas do sector financeiro internacional. As instituições existentes, tais como o Comité de Supervisão Bancária de Basileia e o Conselho de Estabilidade Financeira, são demasiado limitadas em termos do âmbito das suas funções e instrumentos e carecem de representatividade suficiente. A nova autoridade financeira multilateral deveria também assegurar a coerência entre o quadro de regulamentação financeira mundial e as normas comerciais multilaterais.

### *Será viável uma globalização justa e sustentável?*

O actual conjunto de instituições e normas para a gestão da economia mundial foi estabelecido há mais de 60 anos, na altura em que foram criados também as Nações Unidas e o FMI, o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Desde então, o mundo mudou tanto que se

tornou irreconhecível, enquanto as instituições de governação mundial, pelo contrário, pouco se modificaram ou se têm adaptado lentamente. As economias nacionais estão cada vez mais estreitamente integradas através do comércio, do investimento, da actividade financeira, da migração internacional e das revoluções tecnológicas nos domínios dos transportes e das comunicações.

É nítido que os resultados do desenvolvimento no século XXI serão influenciados, em grande medida, pelo contexto internacional. É também claro que as desigualdades, tanto em termos formais como na prática, quanto às regras de base aplicadas na economia mundial estão a restringir excessivamente a margem de manobra política essencial à promoção do desenvolvimento. A edição deste ano do estudo *A Situação Económica e Social no Mundo* sustenta que é necessário eliminar as inconsistências no estabelecimento de normas multilaterais relacionadas com vários domínios e dos objectivos internacionais por oposição aos objectivos nacionais. Isso poderá ser conseguido mediante progressos na aplicação das seguintes medidas fundamentais:

- Dotar as autoridades nacionais dos meios necessários para pôr em prática políticas de desenvolvimento muito mais amplas do que as das duas últimas décadas, através da reforma dos mecanismos de ajuda, das disciplinas do comércio internacional e de regulamentos financeiros.
- Aumentar significativamente o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia, de modo que seja comparável ao acesso proporcionado ao comércio internacional de produtos.
- Estabelecer regimes de regulamentação justos, previsíveis e comparáveis, de modo a facilitar a circulação tanto da mão-de-obra como de capitais.
- Institucionalizar a coordenação macroeconómica anti-cíclica através de reformas nos mecanismos de vigilância e no sistema mundial de pagamentos e reservas.
- Alcançar uma coordenação eficaz da regulamentação financeira e da cooperação fiscal, o que implica que se abandone a concorrência contraproducente pelos fluxos de investimento estrangeiros que existe há anos entre os Estados.
- Evitar a ameaça das alterações climáticas através de acções coordenadas a nível mundial, o que exigirá ajustamentos nos processos de estabelecimento de regras e de prioridades nos domínios

da ajuda e do comércio e no sector financeiro, de modo a torná-las compatíveis com os objectivos mundiais do desenvolvimento sustentável.

Rever as regras do jogo com vista a promover um desenvolvimento mundial equitativo e sustentável é necessário, mas não é suficiente. Há que ter em conta também os intervenientes. Conceder mais tempo, mais recursos e mais margem de manobra política aos países em desenvolvimento cujas condições iniciais são mais difíceis, a fim de poderem participar plenamente, é algo que não deve ser considerado um gesto de caridade ou de boa vontade por parte dos poderosos, mas sim uma condição imprescindível para se realizar o objectivo comum da expansão do comércio internacional. O princípio dos direitos e obrigações comuns mas diferenciados definidos em função do nível de desenvolvimento terá de ser aplicado na prática e incorporado num sistema de normas claras.

É mais fácil falar em reformular normas do que fazê-lo. Os parceiros terão de chegar a acordo sobre os objectivos mundiais comuns de desenvolvimento sustentável a atingir e deverão acreditar que a cooperação trará benefícios líquidos para todos - benefícios importantes para as gerações actuais e futuras. Contudo, em qualquer projecto de cooperação internacional, os benefícios líquidos poderão não parecer ser iguais para todos, e as disparidades de resultados esperadas poderão impedir que se alcancem soluções mundiais eficazes. Devido às diferenças em termos de níveis de vida e, portanto, em termos de capacidade de pagamento, poderá esperar-se que alguns países suportem parcelas maiores do custo total de fornecer bens públicos mundiais, o que poderá reduzir o seu incentivo para cooperarem no fornecimento desses bens. Assim, no que respeita ao estabelecimento de acordos multilaterais, o modelo de repartição de encargos proposto é tão importante como a quantidade de benefícios decorrentes dos bens públicos.

A comunidade internacional tem de enfrentar uma realidade fundamental: o modelo de desenvolvimento desigual gerado pela globalização até à data não se tem mostrado sustentável, seja em termos económicos ou ambientais, e também não tem sido viável em termos políticos. Considerando que, nesta altura, os países em desenvolvimento têm um peso muito maior e estão muito mais bem integrados na economia mundial, a crise mundial tem implicações mais profundas e consequências mais graves para o desenvolvimento.

Embora a crise actual apenas evidencie os riscos permanentes associados à integração mais profunda das economias nacionais na economia mundial, não se trata tanto de recuar em relação à globalização – embora, em termos quantitativos, a crise actual esteja a dar origem a uma tendência nesse sentido –, mas mais de proceder a uma reformulação viável do processo

de globalização. Os meios propostos para a reestruturação das arquiteturas da ajuda, do comércio e do sector financeiro visam superar as deficiências existentes. É igualmente importante corrigir as deficiências institucionais dos processos de decisão nas principais organizações de governação económica mundial, tais como o FMI e o Banco Mundial, e eliminar disparidades no que respeita ao acesso à participação noutras organizações, como, por exemplo, a Organização Mundial do Comércio.

É necessário reforçar a coordenação mundial do processo de tomada de decisões económicas, de modo a minimizar o número de casos em que há conflitos entre as normas relativas ao comércio, a ajuda, a dívida, o sector financeiro, a migração, a sustentabilidade ambiental e outras questões de desenvolvimento. Actualmente, não existe um organismo internacional que se ocupe sistematicamente das questões de coerência e consistência no estabelecimento de normas multilaterais. Embora, em 1995, se tenha proposto que essa função orientadora fosse desempenhada pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas, depois de submetido a reformas, essa proposta apenas mereceu um apoio reduzido na altura.

A crise mundial produziu provas dolorosas das fragilidades do actual sistema. As questões das alterações climáticas e das alterações demográficas exigem uma coerência ainda maior entre as esferas da governação mundial e entre os processos de decisão aos níveis mundial e nacional. Qualquer que seja a forma que venham a assumir, os alicerces a estabelecer para a coordenação internacional com base em princípios comuns e mecanismos transparentes são mais necessários do que nunca.

*Sha Zukang*  
*Secretário-Geral Adjunto*  
*para os Assuntos Económicos e Sociais*  
*Junho de 2010*