

Declaração de Estocolmo

Rumo a um Consenso sobre os Princípios para a Formulação de Políticas para o Mundo Contemporâneo

Treze economistas, incluindo quatro antigos Economistas-Chefe do Banco Mundial, reuniram-se durante dois dias em Estocolmo, Suécia, a 16 e 17 de Setembro de 2016, para debater os desafios enfrentados pelos atuais decisores políticos. O encontro teve como anfitriões a Agência Sueca para a Cooperação em Desenvolvimento Internacional (SIDA) e o Banco Mundial. O grupo foi constituído pela Professora Sabina Alkire (Oxford), Professor Pranab Bardhan (Berkeley), Professor e anterior Economista-Chefe do Banco Mundial Kaushik Basu (Nova Iorque), Professor Haroon Bhorat (Cidade do Cabo), Professor e antigo Economista-Chefe do Banco Mundial Francois Bourguignon (Paris), Professor Ashwini Deshpande (Nova Deli), Professor Ravi Kanbur (Ithaca), Professor e antigo Economista-Chefe do Banco Mundial Justin Yifu Lin (Pequim), Professor Kalle Moene (Oslo), Professor Jean-Philippe Platteau (Namur), Professor Jaime Saavedra (Lima), Nobel Laureate Professor e antigo Economista-Chefe do Banco Mundial Joseph Stiglitz (Nova Iorque), e Professor Finn Tarp (Helsínquia e Copenhaga). No final do encontro, o grupo decidiu emitir uma declaração do consenso alcançado entre eles: a “Declaração de Estocolmo”. O que se segue é essa declaração.

1 O Desafio do Desenvolvimento

O mundo atravessa hoje tempos turbulentos. Forças globais representam simultaneamente promessa e perigo. Um progresso tecnológico sem precedentes promete melhorar as condições de vida das pessoas, enquanto alberga os perigos do deslocamento do trabalho e do desemprego juvenil. A expansão do comércio e investimento globais impulsionaram o crescimento e trouxeram vários países de baixo rendimento para o status de país de rendimento médio. Ao mesmo tempo, muitos grupos nesses mesmos países têm ficado para trás. O mesmo se verifica em economias avançadas, onde muitos têm sido afetados de forma adversa pelas forças da globalização. Mais, as condições de vida têm, de fato, se deteriorado em nações enleadas em conflitos e guerras. Desigualdades crescentes no seio dos países ameaçam a coesão social e o progresso económico. A degradação ambiental e as alterações climáticas colocam o planeta em risco e clamam por uma ação global concertada que responda aos perigos que impendem. Uma urbanização rápida oferece perspectivas de ganhos de produtividade por aglomeração, mas podem igualmente agravar os problemas dos bairros de lata e favelas¹, pobreza e conflito.

Nada disto reduz a evidência de um progresso enorme que o mundo tem assistido em termos de subida de rendimentos ou melhorias na saúde e educação. Celebramos estas realizações e visamos os inquestionáveis desafios que decisores políticos enfrentarão. Uma resposta com sucesso a estes desafios reside no desenhar de políticas que façam uso das forças globais em ordem ao desenvolvimento e que naveguem um curso na direção da promessa, ao invés do perigo. O desenho de tais políticas requer uma visão clara dos objetivos de uma política de desenvolvimento e uma aprendizagem a partir dos sucessos e erros do passado, bem como do corpo de teoria económica e análise estatística acumulados durante um longo período de tempo.

É agora evidente que algumas das recomendações de uma ciência económica mais tradicional não eram válidas. Decisores políticos não podem confiar em simples orientações de política tais como vigiar o equilíbrio orçamental, usar a política monetária para controlar a inflação, providenciar estabilidade macroeconómica e, em seguida deixar os mercados assegurar o resto. Assumir que uma tal política

¹ Nota de tradução: bairros de lata e favelas são designações correspondentes em Portugal e Brasil, sendo estes conhecidos como musseques em Angola ou caniço em Moçambique.

UNOFFICIAL TRANSLATION

promoverá um crescimento que, como que escorrerá, aos poucos, em benefício dos pobres² é uma premissa que não se sustenta. De fato, devemos parte das atuais dificuldades a uma aderência demasiado próxima a esse conselho já ultrapassado.

Esta declaração apresenta, não um plano de política, mas um conjunto de princípios que esperamos possa ajudar a enquadrar políticas ao nível nacional e que promovam uma narrativa global e o desenhar de políticas multilaterais. Estes princípios são crescentemente necessários neste mundo contemporâneo em rápida mudança e crescente globalização.

2 O Crescimento do PIB Não é Um Fim Por Si Só

Acreditamos que, embora políticas que promovam o crescimento do PIB sejam necessárias, estas não podem ser um fim em si, mas um meio para criar os recursos necessários ao alcance de um conjunto amplo de objetivos societários, que incluem melhor saúde, educação, emprego, segurança, bem como consumo. O bem-estar individual é multidimensional e as políticas deveriam buscar melhorar todas as dimensões valorizadas pela sociedade, não apenas a renda. Existe, por exemplo, uma necessidade de promover melhor nutrição para todas as crianças em idade pré-escolar e assegurar cuidados de saúde básicos para todos, bem como garantir que estes imperativos estejam dentro do realizável. Se as políticas certas não estiverem sendo implementadas, o crescimento do PIB poderá ocorrer à custa de outras dimensões do bem-estar, inclusive aquelas relacionadas com a degradação ambiental em nível local e climática ao nível global. Deverá também ter-se em conta que o crescimento do PIB, por si só, pode não conduzir à erradicação de normas opressivas ou de práticas discriminatórias contra grupos vulneráveis. Estas, usualmente, requerem intervenções deliberadas.

Reconhecemos a necessidade de admitir que não existirá uma receita única, julgada apropriada para todas as economias. Contextos culturais e sociais diferem, assim como diferem as histórias. Isso conduz a aspirações diferentes em sociedades diferentes e tem também um papel na determinação daquilo que irá funcionar ou não. No passado havia uma propensão para prescrever um código político uniforme (desenvolvido em algum país rico) a todas as nações. Embora existam princípios gerais nas políticas, que devemos todos observar, deve haver espaço para a diversidade e para políticas específicas a cada contexto.

3 O Desenvolvimento deve ser Inclusivo

Acreditamos que as políticas devem ajudar a assegurar um desenvolvimento social e economicamente inclusivo, e não deixar para trás grupos da população, sejam estes identificados segundo o seu género, sua etnicidade, ou outros indicadores sociais. Deve haver um foco particular na privação extrema em toda a gama de dimensões do bem-estar, especialmente nos indivíduos que padecem de privações simultâneas em várias dimensões. No entanto, um foco nos que mais sofrem privações é insuficiente. O fosso entre ricos e pobres, e entre diferentes grupos sociais salientes, é igualmente significativo. Os acentuados aumentos nas desigualdades de rendimento e património testemunhados nas recentes décadas e o nível observado de desigualdades de oportunidade no acesso a serviços básicos como saúde e educação são eticamente indefensáveis, minam a coesão social, e alimentam uma espiral de captura dos processos de formulação de políticas por elites, o que exacerba ainda mais as desigualdades. Uma elevada desigualdade tende a roubar aos mais pobres a voz, o que resulta no enfraquecimento da democracia. O empoderamento das mulheres e daqueles que pertencem a grupos historicamente discriminados é uma prioridade por si só, mas além disso providencia uma base saudável para a eficiência económica. Quando existe turbulência política e conflito social, o desenvolvimento não é possível; e onde as políticas de desenvolvimento não são

² Nota de tradução: correspondente ao que também se designa como efeito de *trickle-down*.

UNOFFICIAL TRANSLATION

inclusivas, são suscetíveis de provocar o conflito social. De modo geral, um desenvolvimento inclusivo é a única forma social e economicamente sustentável de desenvolvimento.

4 Sustentabilidade Ambiental é uma Exigência, Não uma Opção

Embora venham a ser mediados e postos em prática de formas diferentes em cada país e contexto regional, acreditamos que os processos de formulação de políticas devem buscar a sustentabilidade ambiental como objetivo central. Isto relaciona-se diretamente com a degradação ambiental ao nível local, onde um crescimento económico, como critério isolado pode gerar um indicador falso de bem-estar e progresso. Além disto a competição por recursos e a migração decorrente de eventos climáticos e ambientais pode conduzir à insegurança e a conflitos que minam o desenvolvimento. Ao nível global, as mudanças climáticas são uma ameaça de longo prazo à viabilidade do planeta e, igualmente, uma ameaça de curto e médio prazo para os modos de vida, agricultura e ecossistemas de muitos países. Esforços de mitigação devem ser prosseguidos prioritariamente ao nível global, enquanto medidas de adaptação requerem uma intervenção e apoio ativos nos níveis nacional e local. Estes são problemas que não podem ser deixados para serem resolvidos pelo livre mercado. Intervenções regulatórias por parte do Estado e um certo grau de coordenação entre os países nas políticas implementadas são indispensáveis.

5 A Necessidade de Equilibrar Mercado, Estado e Comunidade

Frente a estes objetivos e aos desafios globais que a comunidade mundial enfrenta, as políticas de desenvolvimento devem ter por base um equilíbrio judicioso entre mercado, Estado e comunidade. É importante reconhecer que os mercados são, eles próprios, instituições sociais que necessitam ser enquadradas por uma regulação eficiente, de modo a cumprirem a sua promessa de alocação eficiente dos recursos. Além disto, mesmo onde os mercados cumprem requisitos de eficiência, eles não têm uma propensão natural para cumprir requisitos de inclusão e equidade. Como já sabemos, a fome é compatível com a eficiência do livre mercado. A tendência rumo a mercados desregulados vivenciada no último quarto de século explica um conjunto de consequências com as quais o mundo está convivendo hoje, incluindo crises financeiras, níveis indefensáveis de desigualdade e insustentabilidade.

Embora reconhecendo os limites daquilo que os mercados conseguem alcançar por si sós, estamos cientes de que o próprio Estado necessita operar de forma eficiente. Há muitas formas através das quais os países podem ir além dos mercados – há papéis importantes a serem cumpridos pelo governo em diferentes níveis e pela multitude de formas que a sociedade civil pode assumir, como cooperativas, associações ou organizações não-governamentais. O Estado-Nação não deveria assumir tarefas que podem melhor ser assumidas pelos mercados ou pelas comunidades. Frequentemente, estas instituições trabalham conjuntamente de formas complementares. Há contextos em que o bem-estar daqueles que enfrentam as maiores privações é melhor servido pelas ações de grupos locais, ao nível comunitário. Embora não possamos ser displicentes quanto ao fato de que instituições comunitárias locais têm sido conhecidas por serem capturadas por forças retrogradadas, organizações da sociedade civil, em todos os níveis, têm um papel importante na promoção e na manutenção da coesão social.

Reiteramos que o Estado é indispensável na definição das regras do jogo e no estabelecimento de um enquadramento regulatório dentro do qual mercados e comunidades podem florescer e gerar progresso. A maior coesão social e a confiança que melhores regras do jogo promovem resultarão igualmente em menor desigualdade, promovendo simultaneamente crescimento económico e bem-estar em todas as suas dimensões. O Estado tem igualmente um papel indispensável em áreas nas quais os mercados não funcionam bem – finança, saúde e meio ambiente são exemplos proeminentes – e onde existem claros imperativos de inclusão, como a promoção da mulher, a proteção de grupos vulneráveis e a resolução dos níveis excessivos de desigualdade de riqueza e rendimento. Tem igualmente um papel a cumprir no desenho de políticas industriais e de eficazes políticas agrícolas e do setor de serviços. O Estado deve

prevenir os ciclos de desigualdade crescentes que conduzem à sua captura, o que, por sua vez, aprofunda as desigualdades sociais, políticas e económicas.

6 Providenciando Estabilidade Macroeconómica

Boa parte das recomendações de políticas tradicionais centravam-se na necessidade de estabilidade macroeconómica. Economias com maior estabilidade conseguem alcançar um maior crescimento económico, com uma melhoria acrescida do bem-estar. A estabilidade macroeconómica envolve gerir as políticas de modo a permitir que a economia se mantenha bem equilibrada, assim como dar a devida atenção às implicações de longo prazo das ações políticas quotidianas, nomeadamente assegurando sustentabilidade fiscal interna e financeira externa. Os países devem usar os períodos de crescimento acelerado para gerar recursos fiscais, de modo a que estejam em posição de poder usar esses remédios quando a necessidade surgir. No entanto, embora a disciplina fiscal de longo-prazo seja importante e a economia tradicional esteja correta ao enfatizar isto, os decisores políticos muitas vezes acabam por transformar o equilíbrio orçamental numa forma de fetiche.

É necessário reconhecer que os estímulos fiscais e o investimento público são frequentemente instrumentos críticos para que uma economia se liberte de armadilhas de estagnação e que os mesmos são seguros, desde que o endividamento seja cuidadosamente gerido e as consequências inflacionárias da monetização sejam contidas. O investimento público é importante para a construção de infraestrutura e o desenvolvimento de tecnologias verdes, os benefícios das quais se estendem demasiadamente no futuro para atrair o investimento privado. Além disto, medidas macro-prudenciais podem suplementar a política monetária no sentido de desencorajar o desenvolvimento de bolhas, moderar movimentos de capitais potencialmente instáveis e prevenir a acumulação excessiva de dívida externa.

7 Enfrentando os Impactos das Tecnologias Globais e da Desigualdade

Na arena da formulação de políticas, um desafio particular tem surgido de recentes avanços tecnológicos. Novas tecnologias estão interligando o mercado de trabalho global, tornando possível que trabalhadores em países em desenvolvimento trabalhem para mercados e consumidores globais, sem que eles mesmos tenham que se deslocar. Isto gerou novas oportunidades para os trabalhadores, mas, ao mesmo tempo, exacerbou as desigualdades internas dentro das nações. Existe uma tendência crescente em nações de elevado rendimento de caracterizar esta situação como um problema de trabalho-versus-trabalho, em que se confrontam os interesses dos trabalhadores de nações avançadas com os interesses dos trabalhadores de países em desenvolvimento. Isto é lamentável. O que é omitido é que, de fato, trata-se em grande parte de um problema de trabalho-versus-capital. A automação, a emergência da robótica e a globalização do mercado de trabalho não apenas desloca o trabalho, substitui também a remuneração dos trabalhadores por lucros mais elevados para as corporações e os proprietários das máquinas. Estas consequências são uma questão que deve ser enfrentada sem convertê-la numa disputa global de trabalho-versus-trabalho.

Isto compele-nos para três eixos de política. Primeiro, compele-nos para um investimento em capital humano e aumento de capacidades que complementem as novas tecnologias e, deste modo, estimulem o rendimento do trabalho, lado-a-lado com a emergência destas tecnologias. Segundo, complete-nos a criar novos instrumentos de transferência de rendimentos no seio de cada nação. A queda da proporção representada pelos salários no PIB não pode ser tratada como uma consequência inevitável da emergência das novas tecnologias. Os governos devem criar sistemas de impostos e partilha de lucros que rompam com essa equivalência, e devem criar regras de jogo – tais como uma aplicação rigorosa de leis de concorrência e leis laborais que reforcem o poder de negociação dos trabalhadores e lhes confira uma voz mais influente na sociedade e dentro das empresas. Finalmente, isto cria uma necessidade especial de processos coletivos de formulação de políticas entre as nações. Este desafio coloca nas instituições multilaterais a responsabilidade de encorajar a harmonização das políticas entre as nações e de promover

políticas que levem em consideração não apenas os interesses das ricas nações industrializadas, mas também de economias emergentes, que são frequentemente privadas de voz nos processos internacionais de decisão.

8 As Normas Sociais e Mentalidades Importam

Grande parte da ciência económica tradicional tratava as normas sociais e mentalidades como relativamente inconsequentes para as nossas vidas económicas. Um corpo cada vez maior de literatura científica demonstra que a realidade é diferente. Os nossos valores e cultura são importantes não apenas por si sós, afetam também o modo como uma economia funciona. Uma sociedade na qual as pessoas confiam umas nas outras opera melhor do que uma onde isso não ocorre. O mesmo lote de opções, quando apresentado a diferentes pessoas e de forma diferente, por exemplo, segundo uma ordem diferente ou com opções de base diferentes, pode provocar diferenças nas escolhas das pessoas. Os governos necessitam começar a usar estes novos discernimentos e novos instrumentos no sentido de conduzir os seus programas e serviços de modo mais eficiente. Empresas e corporações do setor privado vêm há muito tempo usando e frequentemente explorando os seus conhecimentos em psicologia humana e em predileções sociais para promover os seus próprios interesses e lucros. Se os governos desejam fornecer serviços de educação e saúde com eficácia e recolher impostos de forma justa, o nosso melhorado conhecimento das normas sociais tem que ser integrado conscientemente nos processos de formulação de políticas em prol do bem comum. Normas sociais e mentalidades podem também desempenhar um papel importante no combate à corrupção. Esta é uma área onde as especificidades contextuais de cada nação são especialmente importantes, uma vez que as normas e mentalidades são produtos da história e das experiências de cada sociedade.

9 Políticas Globais e a Responsabilidade da Comunidade Internacional

Forças globais enquadram de forma crescente as opções de políticas de desenvolvimento abertas aos governos nacionais. Elas apresentam constrangimentos e oportunidades e são, por sua vez, determinadas por ações de outros países. A política monetária de países de elevado rendimento afeta as perspectivas de fluxos de capitais destinados aos países em desenvolvimento. Políticas de regulação financeira em países ricos, embora os afetem em primeira instância, acabam tendo também um impacto nas economias emergentes e em desenvolvimento, como foi amplamente ilustrado pela crise financeira de 2008. Políticas e regulação relativas a paraísos fiscais, afetam a capacidade de todos os países, especialmente aqueles de rendimento baixo, de gerar recursos que financiem as suas políticas para o desenvolvimento inclusivo e sustentável. As políticas comerciais de uma nação afetam as perspectivas de exportação de outras. Políticas migratórias em países de elevado rendimento afetam as possibilidades de cidadãos de países de rendimento baixo de melhorarem a sua própria condição e de, através de remessas e transferência de conhecimento, promover o desenvolvimento dos seus países de origem. Em todos estes casos, cada país do mundo globalizado contemporâneo tem um impacto colateral nos outros. Deste modo, todos os países têm a responsabilidade de levar em conta e de oferecer oportunidades de desenvolvimento aos cidadãos do mundo mais vulneráveis.

Acordos e instituições que abranjam um número significativo de países são cruciais para abordar alguns dos problemas mais urgentes dos nossos tempos. No entanto, estes são os acordos e instituições mais difíceis de estabelecer e manter. Enquanto o acordo de Paris sobre as Mudanças Climáticas representa um bom começo, o mundo aguarda a implementação de compromissos relativos às emissões oriundas de todos os países, e quanto ao financiamento da assistência pelos países de elevado rendimento, aos esforços tanto de mitigação como de adaptação às mudanças climáticas por parte de países de baixo rendimento. Em anos recentes, temos observado um declínio na ajuda ao desenvolvimento através das fontes convencionais e a proliferação de novas instituições de desenvolvimento bilaterais e multilaterais, sem deixar de mencionar o sempre elusivo objetivo de atingir o cometimento de 0.7% dos orçamentos nacionais dos países de

UNOFFICIAL TRANSLATION

rendimento elevado à assistência oficial para o desenvolvimento, conforme acordado pela comunidade mundial há décadas. A comunidade internacional tem a responsabilidade de assegurar que a assistência seja direcionada aos países em desenvolvimento e aos grupos marginalizados dentro destes, e que os países em desenvolvimento sejam melhor representados nas estruturas de governo das instituições multilaterais, o que, por sua vez, assegurará que os acordos internacionais e as convenções levem em consideração as necessidades dos países em desenvolvimento.

10 Olhando em Frente

Se os países seguirem políticas pragmáticas que abordem os desafios de desenvolvimento equilibrando mercado, Estado e comunidade, e se a comunidade internacional trabalhar em conjunto para atenuar os constrangimentos provocados pelas forças globais e para fazer uso das novas oportunidades que são oferecidas, o progresso tecnológico que o mundo vive hoje pode ser traduzido em progresso no bem-estar para todos, inclusive para aqueles que mais padecem de privações. Podemos alcançar um mundo com prosperidade partilhada. Os erros e os sucessos do passado sugerem um conjunto de princípios em torno dos quais tais políticas a nível nacional e global podem ser formuladas. É, portanto, chegada a hora de se aplicar esses princípios de forma sistemática ao desenho de políticas económicas para o desenvolvimento.