



Política e não caridade: o que os países ricos podem fazer para ajudar a alcançar os Objectivos

Este capítulo analisa o papel dos países ricos no pacto internacional para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, um pacto que impulsiona os compromissos globais de reduzir a pobreza com base na responsabilidade mútua entre países ricos e pobres. Os países pobres têm de melhorar a governação para mobilizar e gerir recursos de forma mais eficaz e equitativa. Os países ricos têm de aumentar a ajuda, o alívio da dívida, o acesso ao mercados e as transferências de tecnologia.

A Declaração do Milénio da ONU e o Consenso de Monterrey (resultado da Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Março de 2002, em Monterrey no México) torna claro que os países pobres são principalmente responsáveis por atingir as Metas 1 a 7. Mas esses quadros também reflectem uma nova abordagem, com os países ricos a basearem mais no desempenho o seu apoio aos países pobres – e a verem-no menos como um direito. Assim, os países ricos aumentarão a ajuda aos países pobres que demonstrarem esforços de boa fé para mobilizar recursos internos, que empreenderem reformas políticas, que reforçarem as instituições e que combaterem a corrupção e outros aspectos da má governação.

Os compromissos feitos pelos países ricos na Declaração do Milénio estão expressos no Objectivo 8 (caixa 8.1). Esses compromissos têm sido reafirmados, desde então, em vários fóruns:

- O Consenso de Monterrey reconheceu a necessidade de um aumento substancial da ajuda, incitando os países doadores a fazer esforços concretos para atingirem a meta de ajuda de 0,7% do rendimento nacional bruto estabelecido em 1970 – e para prosseguirem vigorosamente o alívio da dívida aos países que tomarem medidas para reforçar a governação.
- A declaração ministerial de Doha, emitida na reunião de 2001 da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Doha, Qatar, afirmou as metas de redução da pobreza e comprometeu-se a tornar os interesses dos países pobres centrais para o futuro trabalho dos ministros do comércio. A declaração tam-

bém se comprometeu com a meta do acesso livre de direitos e de quotas de mercado para os produtos dos países menos desenvolvidos.

- A Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, de Setembro de 2002, realizada em Joanesburgo, África do Sul, reafirmou a necessidade de aumentar a ajuda, incitando os doadores a trabalhar no sentido da meta de 0,7% e a reduzir a dívida insustentável aos países que demonstrem esforços para reforçar a governação. Também apelou aos membros da OMC para cumprirem os seus compromissos sobre acesso ao mercado.

Se o Objectivo 8 for ignorado, é difícil imaginar que os países mais pobres atinjam os Objectivos 1 a 7. Este Relatório mostra o que é necessário para acelerar o progresso em direcção aos Objectivos: atribuir fundos suficientes para investimento social; restaurar a infra-estrutura de saúde que está a desmoronar-se; contratar mais professoras para encorajar mais raparigas a ir à escola; eliminar as desigualdades na despesa pública com o abastecimento de água; garantir os direitos das mulheres à terra; investir na investigação agrícola; procurar novos mercados de exportação; tomar uma quantidade de outras medidas práticas para mudar políticas, melhorar instituições e aumentar investimentos.

Os governos dos países pobres têm de abrir caminho para a tomada dessas medidas, mas não podem tomá-las sozinhos. Na verdade, como defende o Pacto de Desenvolvimento do Milénio, os países que têm as encostas mais íngremes para subir – os países de prioridade máxima e alta – precisarão de grandes injeções de financiamento dos doadores para investir muito mais fortemente na saúde, educação, agricultura, água, saneamento e em infra-estruturas essenciais. Não podem esperar que o crescimento económico gere poupanças internas suficientes e aumente os rendimentos das famílias. Na verdade, esses investimentos nucleares lançam as fundações do crescimento económico.

Além disso, os países pobres enfrentam limitações que só podem ser aliviadas através de mu-

CAIXA 8.1

Objectivo 8 de Desenvolvimento do Milénio

Até 2015, todos os 189 estados membros das Nações Unidas comprometeram-se a:

- Desenvolver um sistema comercial e financeiro mais aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Inclui um compromisso de boa governação, desenvolvimento e redução da pobreza – nacional e internacionalmente.
- Tratar das necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Isso inclui o acesso das suas exportações, livres de tarifas e de quotas; maior alívio da dívida para os países pobres altamente endividados; cancelamento da dívida pública bilateral; e ajuda pública ao desenvolvimento mais generosa para os países empenhados na redução da pobreza.
- Tratar das necessidades especiais dos países em desenvolvimento interiores e pequenos estados insulares.
- Lidar de forma integrada com os problemas da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais para tornar a dívida sustentável a longo prazo.
- Em cooperação com os países em desenvolvimento, desenvolver trabalho digno e produtivo para os jovens.
- Em cooperação com empresas farmacêuticas, prover o acesso, nos países em desenvolvimento, a medicamentos essenciais e com preços comportáveis.
- Em cooperação com o sector privado, disponibilizar os benefícios das novas tecnologias – especialmente das tecnologias da informação e comunicação.

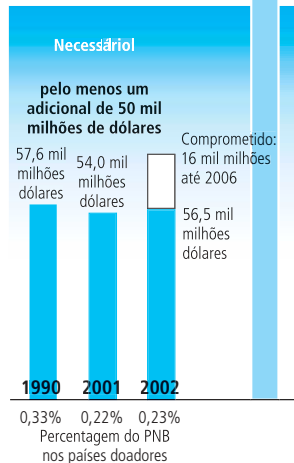
Fonte: UN 2003b.

Despesa de consumo anual de tabaco: 204 mil milhões de dólares

FIGURA 8.1

Ajuda – o que é necessário, o que é doado?

Dólares EUA de 2000

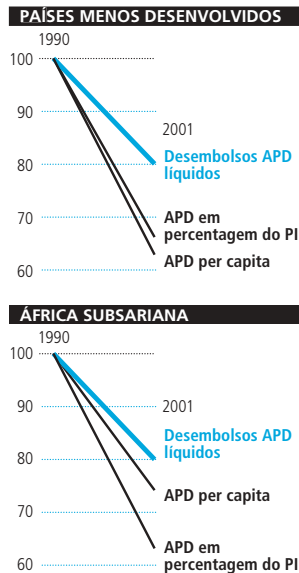


Fonte: Total necessário: World Bank e IMF 2001; total doado: OECD, Development Assistance Committee 2003c; Economist 2001.

FIGURA 8.2

Ajuda pública ao desenvolvimento (APD) em declínio

Índice, 1990=100
1990 2001



Fonte: OECD, Development Assistance Committee 2003a.

danças políticas nos países ricos. Muitas vezes enfrentam barreiras ao comércio internacional. Também estão manietados por dívidas externas insuperáveis herdadas das administrações anteriores. E a sua falta de perícia tecnológica exige recursos globais e saber-fazer para resolver problemas de saúde, comunicações e energia.

AJUDA – MAIS E MAIS EFICAZ

Calcular o financiamento externo adicional necessário para atingir os Objectivos é difícil, porque exige informação sobre custos que varia enormemente de país para país. Além disso, as perspectivas de mobilização de recursos internos dependem do crescimento e das reformas futuras. Vários estudos calcularam que a ajuda externa precisará de aumentar 40 a 100 mil milhões de dólares por ano. Uma estimativa conservadora frequentemente citada, da Comissão Zedillo da ONU, pede mais 50 mil milhões de dólares por ano¹ – consistente com a estimativa do Banco Mundial.² Isso exigiria que quase duplicasse a ajuda pública ao desenvolvimento de 23 membros da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, levando o total para cerca de 0,43% do rendimento nacional bruto desses países – ainda menos do que o ponto de referência de 0,7% utilizado desde 1970 (caixa 8.2; figura 8.1).

Estes números podem parecer enormes, mas não estão longe da situação antes dos anos de 1990. Entre 1990 e 2001, a ajuda pública ao desenvolvimento caiu de 0,33% para 0,22% do rendimento na-

cional bruto dos países doadores. Mas essa queda ocorreu principalmente no princípio e em meados dos anos de 1990, e no fim da década a ajuda tinha aumentado consideravelmente. Os últimos dados mostram que essa tendência continua, com a ajuda pública ao desenvolvimento a aumentar 5% entre 2001 e 2002. Todavia, esses recursos ficam muito aquém do que é necessário – particularmente para atingir os Objectivos.

O declínio da ajuda atingiu principalmente as regiões e países que mais necessitam dela. Por exemplo, a África Subsariana e a Ásia do Sul assistiram a quedas dramáticas da ajuda per capita nos anos de 1990 (quadro 8.1; figuras 8.2 e 8.2). Essas tendências descendentes continuaram a inverter-se desde que foi adoptada a Declaração do Milénio da ONU, em 2000, com aumentos anunciados da ajuda de cerca de 16 mil milhões de dólares por ano – para 0,26% do rendimento nacional bruto dos doadores, até 2006.³ Embora seja um bom começo, isto não é suficiente para satisfazer as necessidades. Para aumentar o financiamento, foram propostas maneiras inovadoras de arranjar fundos nos mercados de capitais (caixa 8.3).

Apesar da meta da ajuda aos países menos desenvolvidos dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, esses países não foram inteiramente protegidos das reduções da ajuda. Dos 49 países menos desenvolvidos, 31 recebem hoje menos ajuda (8,5% do seu PIB médio) do que em 1990 (12,9%).⁴

Desde o princípio dos anos 90, os defensores do desenvolvimento humano têm-se batido pelo aumento da despesa social para pelo menos 20% dos

CAIXA 8.2

Ajuda pública ao desenvolvimento: a meta de 0,7%

A ideia de que os países ricos deviam dar 0,7% do seu PNB para o desenvolvimento mundial começou por ser apresentada em 1969 no Relatório sobre Desenvolvimento Internacional, dirigido pelo antigo Primeiro-Ministro canadiano Lester Pearson. Esse número foi amplamente aceite como objectivo de referência para a ajuda pública ao desenvolvimento. Aprovado pela Assembleia-geral da ONU em 1970, fez parte da estratégia internacional de desenvolvimento para essa década. Mais recentemente:

- A Declaração do Milénio apela aos países ricos para darem uma “ajuda ao desenvolvimento mais generosa”.
- O Consenso de Monterrey apela aos “países desenvolvidos que não o tenham feito, para que façam esforços concretos no sentido da meta de 0,7% do PNB como APD (ajuda pública ao desenvolvimento) para os países em de-

envolvimento e 0,15% a 0,20% ... para os países menos desenvolvidos”.

• A Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável também incitou os “países desenvolvidos que não o tenham feito, para realizar esforços concretos no sentido da meta de 0,7% do PNB como APD para os países em desenvolvimento, e a executar realmente os seus compromissos quanto a essa ajuda aos países menos desenvolvidos”.

Se os membros da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (os 23 maiores doadores do mundo) dessem realmente uma ajuda pública ao desenvolvimento igual a 0,7% do seu PNB, ela seria de 165 mil milhões de dólares por ano – três vezes o nível actual e muito acima das estimativas actuais do que é necessário para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Fonte: UN 2002e.

QUADRO 8.1

Recebimentos líquidos da ajuda pública ao desenvolvimento por região, 1990-2001
(Dólares EUA de 2000)

Região	Per capita do beneficiário		Porcentagem do PIB	
	1990	2001	1990	2001
Países em desenvolvimento	15	10	1,61	0,81
Países menos desenvolvidos	33	20	12,92	8,45
Países Árabes	59	18	2,85	1,00
Ásia Oriental e Pacífico	5	4	0,77	0,32
América Latina e Caraíbas	13	12	0,48	0,32
Ásia do Sul	6	4	1,18	0,84
África Subsariana	34	21	6,13	4,55
Mundo	14	10	1,28	0,77

Fonte: OECD, Development Assistance Committee 2003a.

orçamentos nacionais e da ajuda. Mas a ajuda para serviços sociais básicos – crítica para atingir os Objectivos da saúde, educação, fome e da água e saneamento – continua a ser menos de 15% das afectações bilaterais dos doadores. Está a subir, porém, e a Áustria, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido e os Estados Unidos atingiram o objectivo de 20%.

TORNAR A AJUDA MAIS EFICAZ

Aumentar a ajuda não será suficiente. Como conclui um estudo recente do Banco Mundial, em momentos diferentes e em locais diferentes, a ajuda tem sido “altamente eficaz, totalmente ineficaz e tudo o que fica no meio”.⁷ A ajuda contribuiu para muitos

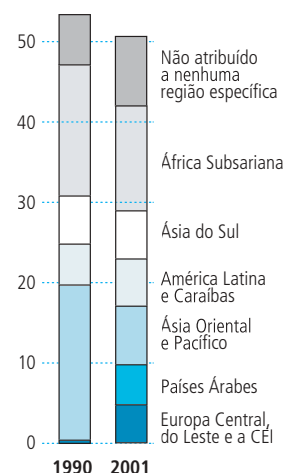
dos espectaculares êxitos de desenvolvimento das últimas décadas – a Indonésia e a Coreia do Sul nos anos de 1970, a Bolívia e o Gana nos anos de 1980, o Uganda e o Vietname nos anos de 1990. Os programas internacionais lançaram a revolução verde e os esforços para controlar a cegueira dos rios e expandiram as vacinações contra doenças infantis. Mas houve demasiada ajuda que foi para países com corrupção desenfreada e políticas mal orientadas – condições em que a ajuda só pode ser esbanjada.

Que se deveria fazer para garantir que a ajuda seja mais eficaz, especialmente na aceleração dos progressos em direcção aos Objectivos? Há três questões que dominaram as análises recentes – governação mais forte, maior controlo nacional e melhores práticas de

FIGURA 8.3

Ajuda pública ao desenvolvimento, desembolsos líquidos

Mil milhões de dólares EUA de 2000



Fonte: OECD, Development Assistance Committee 2003a.

CAIXA 8.3

New financing for the Goals

Promessas desde Monterrey

Na Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, de 2002, realizada em Monterrey, México, a comunidade internacional concordou com uma abordagem do desenvolvimento coerente e assente em princípios – e com o primeiro aumento da ajuda desde há 20 anos, com mais 16 mil milhões de dólares por ano até 2006 (incluindo as promessas feitas desde a Conferência).

Os Estados Unidos quase duplicarão a ajuda pública ao desenvolvimento – para 15 mil milhões de dólares por ano – até 2006. A União Europeia aumentará a ajuda para 0,3% do PNB até 2006 – cerca de 11 mil milhões de dólares a mais por ano. Entre os membros individuais:

- A Áustria prometeu atingir 0,33% do rendimento nacional bruto (RNB) até 2006.
- A Bélgica prometeu atingir 0,7% do RNB até 2010.
- A Finlândia prometeu atingir 0,4% do RNB até 2007.

- A França prometeu atingir 0,5% do RNB até 2007.
- A Alemanha prometeu atingir 0,33% do RNB até 2006.
- A Grécia prometeu atingir 0,33% do RNB até 2006.
- A Irlanda prometeu atingir 0,7% do RNB até 2007.
- A Itália prometeu atingir 0,33% do RNB até 2006.
- O Luxemburgo prometeu atingir 1,0% do RNB até 2005.
- A Holanda prometeu atingir 1,0% do RNB até 2005.
- Portugal prometeu atingir 0,33% do RNB até 2006.
- A Espanha prometeu atingir 0,33% do RNB até 2006.
- A Suécia prometeu visar 1,0% do RNB até 2006.
- O Reino Unido concordou em atingir 0,4% do RNB até 2005-06.

Outros doadores também fizeram importantes promessas. O Canadá concordou em aumentar a ajuda

em 8% ao ano, ou em cerca de 1,7 mil milhões de dólares – até 2010 isso atingiria 0,28% do seu RNB. A Noruega concordou em elevar a ajuda de 0,92% do RNB para 1,0% até 2005, o equivalente a um aumento anual de 250 milhões de dólares. A Suíça concordou em aumentar a ajuda para 0,37% do RNB até 2010. E a Austrália concordou com um aumento real de 3% em 2002-03.

Uma proposta para um novo mecanismo de financiamento

O Reino Unido propôs a criação de um novo mecanismo – uma facilidade financeira internacional – para prover ajuda previsível e estável aos investimentos necessários para atingir os Objectivos até 2015. Essa facilidade temporária arranjaria fundos até 2015. Os doadores fariam promessas, a longo prazo, de pagamentos anuais à facilidade, que depois arranjaria os fundos emitindo obrigações nos mercados internacionais de capitais – disponibilizando os recursos agora, quando são necessários.

Fonte: UN 2002a; United Kingdom, Her Majesty's Treasury 2003; OECD, Development Assistance Committee 2003d.

A falta de coordenação dos doadores pode minar as prioridades do receptor. Tem criado um fardo dispendioso para os países receptores onde os serviços públicos já estão demasiado sobrecarregados

ajuda – que são centrais para os princípios de uma parceria mais forte que emergiram das conferências de Joanesburgo e de Monterrey.

A governação – as políticas e as instituições que regulam a interacção entre indivíduos e grupos na sociedade – é considerada parte das fundações do crescimento sustentado e do desenvolvimento humano. Assim, muitos doadores declararam o seu apoio aos esforços para reforçar a governação – e deram apoio para a reforçar, principalmente através de cooperação técnica. Combater a corrupção, adoptar políticas macroeconómicas sãs e pôr em prática sistemas eficientes e responsáveis para a utilização dos recursos públicos é fundamental para assegurar que os recursos externos não sejam desperdiçados. A predominância da lei, uma aplicação sã dos contratos e instituições públicas de regulação fortes são importantes para fazer funcionar uma economia de mercado. Estes são elementos importantes de uma boa governação económica.

Mas há outras dimensões da governação que também são importantes. Como defende o Relatório do Desenvolvimento Humano 2002, o desenvolvimento humano exige uma governação democrática que responda às necessidades das pessoas pobres. A governação democrática exige mais do que políticas e instituições que assegurem serviços públicos eficientes. Exige instituições e regras justas, bem como processos de decisão que dêem uma palavra às populações e lhes permitam responsabilizar as autoridades. Portanto, as instituições políticas que aumentarem a voz das populações e a responsabilidade do governo são importantes para acelerar os progressos em direcção aos Objectivos – embora uma agenda a favor dos pobres pudesse ir contra os interesses estabelecidos das elites (ver capítulo 7).

Muitos países puseram em prática programas para reforçar a governação democrática. A África lançou uma importante iniciativa regional, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, que põe grande ênfase na governação. E muitos doadores fizeram do apoio à governação uma prioridade.

A segunda questão, controlo nacional, tem a ver com os países se responsabilizarem. Uma lição dos anos de 1990 é que as reformas políticas não são postas em prática se não estiverem profundamente incrustadas num compromisso nacional envolvendo todos os interessados de um país. Isso reforça as conclusões dos estudos de governação de que a participação é importante. A maneira como as decisões são tomadas – o processo – é importante. Mas o controlo nacional

é difícil de alcançar quando a capacidade e o poder são desiguais. A maioria dos países pobres carece, não só de recursos financeiros, mas também de capacidade institucional e humana para gerir e conduzir o desenvolvimento. As agências de ajuda queixam-se, muitas vezes, de fraquezas institucionais nos países receptores que os “obrigam” a encarregar-se da concepção das intervenções de ajuda. Mas essa assimetria tem consequências indesejáveis para a apropriação. Encontrar mecanismos de ajuda que minimizem o fardo para os países receptores é um desafio importante para tornar a ajuda mais eficaz.

A última questão faz parte, há muito tempo, do debate sobre como tornar a ajuda mais eficaz: ajuda ligada e coordenação dos doadores. A ajuda ligada é dispendiosa para os países receptores, porque limita as escolhas para fazer a utilização mais económica dos recursos. Um estudo recente do Banco Mundial calcula que a ajuda ligada seja 25% menos eficaz do que a ajuda não ligada.⁶ Os membros da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE concordaram em reduzir (e informar sobre) a ajuda ligada e esta diminuiu para cerca de um quinto do total da sua ajuda. Mas continua a ser elevada em relação a alguns países – representando mais de metade da ajuda de cooperação não técnica do Canadá, Grécia e Itália, enquanto quatro países (Áustria, Nova Zelândia, Luxemburgo e Estados Unidos) não dão informações sobre isso.

A falta de coordenação dos doadores pode minar as prioridades do receptor. Tem criado um fardo dispendioso para os países receptores onde os serviços públicos já estão demasiado sobrecarregados. Os ministros recebem dezenas de missões de doadores e o seu pessoal passa imenso tempo a preparar documentos, em várias fases do processo do projecto de ajuda – desde a preparação até à execução, passando pela negociação. Os funcionários públicos, que deviam estar a conceber políticas e a executar programas, em vez disso, gastam o seu tempo a receber missões de doadores e a preparar relatórios para os doadores. Em Fevereiro de 2003, os chefes das agências bilaterais de doadores e das instituições multilaterais encontraram-se num fórum de alto nível para analisar estas questões. A Declaração de Roma sobre Harmonização, adoptada na reunião, reflecte um forte compromisso para com a acção.⁷

QUE SE DEVERIA FAZER?

Attingir os Objectivos exigirá programas de ajuda muito mais ambiciosos que combatam os cons-

trangimentos de recursos, políticas e institucionais. Como salientou o Pacto de Desenvolvimento do Milénio, a ajuda deve incidir nos países mais pobres. Mas injeções maciças de recursos – financeiros e técnicos – podem criar distorções, esmagar programas nacionais fracos e criar dependência de recursos.

Para evitar essas consequências, os recursos externos devem ser incrustados em programas e processos dominados nacionalmente. Isso exige a integração dos Objectivos e das suas metas em processos nacionais de preparação de orçamentos, programação e planeamento – aos níveis local, sectorial e nacional – que identifiquem os recursos de financiamento externo. Falta avaliar o hiato entre os recursos externos actuais e as políticas internas e os recursos externos e as reformas políticas necessárias para atingir os Objectivos.

A maioria dos países de prioridade máxima e alta já está a utilizar Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza como quadros para acordos com parceiros externos. Como se propôs no Pacto, esses documentos deviam avaliar o que é necessário para atingir os Objectivos. No pé em que as coisas estão, os documentos fixam metas baseadas no que pode

ser alcançado realisticamente, tendo em conta os recursos disponíveis e as instituições e políticas existentes. Em vez disso, os hiatos entre os fundos necessários para atingir os Objectivos e os fundos já disponíveis devem ser identificados, bem como as fraquezas de capacidade e governação que precisam de ser vencidas através de reformas políticas e institucionais. Determinar a maneira de vencer esses hiatos e integrar os resultados no quadro dos Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza deverá ser negociado país a país.

A coordenação e o diálogo locais também podem reforçar o consenso sobre as prioridades entre doadores e governos dos países em desenvolvimento. A Tanzânia mostra como a ajuda local pode ser coordenada com base num Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (caixa 8.4).

Os recursos para os Objectivos também podiam ser canalizados através de programas multilaterais subfinanciados, como o Fundo Mundial para Combater o HIV/SIDA, Tuberculose e Malária, o Grupo Consultivo sobre Investigação Agrícola Internacional e o Quadro Integrado para o Desenvolvimento de Capacidade no Comércio.

Os hiatos entre os fundos necessários para atingir os Objectivos e os fundos já disponíveis devem ser identificados, bem como as fraquezas de capacidade e governação que precisam de ser vencidas através de reformas políticas e institucionais

CAIXA 8.4

Fazer funcionar as parcerias lideradas pelo governo, na Tanzânia

O governo tanzaniano e os seus parceiros de desenvolvimento estão a prosseguir duas abordagens complementares para melhorar a coordenação da ajuda. A Estratégia de Redução da Pobreza do país estabelece um programa de desenvolvimento nacional coerente e estratégico. É apoiado pela Estratégia de Ajuda à Tanzânia, que delinea o papel dos parceiros.

O resultado é um processo para coordenar a ajuda externa, liderado pelo governo e amplamente apoiado. Alcançar isto não foi fácil, porém. Quando a Tanzânia, um importante receptor de ajuda, perdeu velocidade nas suas reformas económicas e estruturais, em 1995, os parceiros tiveram sérias preocupações sobre a governação e a responsabilização. Como resultado, os parceiros avaliaram o seu relacionamento com a Tanzânia e, talvez pela primeira vez, consideraram as suas próprias práticas e começaram a envolver-se mais construtivamente com o governo – abstendo-se da condicionalidade a favor da promoção do controlo nacional e do empreendimento de tentativas concertadas para desenvolver a capacidade. Uma avaliação independente da parceria de desenvolvimento, de 2002, encontrou as relações muito melhoradas, proporcionando uma base mais sólida para a redução sustentável da pobreza.

A Estratégia de Ajuda à Tanzânia fixa prioridades do governo para a construção de capacidade, utilizando sistemas nacionais de gestão da ajuda, em vez de sistemas paralelos.

Também encoraja os parceiros do desenvolvimento a prover financiamento mais previsível. Isso reforçaria o planeamento, aumentaria o impacto da ajuda (através de melhor coordenação), promoveria a sustentabilidade e aumentaria a supervisão e a responsabilização.

A liderança do governo no processo – completada por reformas da gestão financeira, dos governos locais e da função pública – significa que a Estratégia de Redução da Pobreza se revelou como o quadro político de cúpula do país. A estratégia integra programas sectoriais e temáticos e o diálogo entre governo e parceiros está estruturado em torno da sua execução. Um forte compromisso do governo com a redução da pobreza assegurou que a estratégia inspira o orçamento nacional e todos os programas sectoriais. Além disso, um Sistema de Monitorização da Pobreza, inovador e abrangente, assegura um feedback constante entre as dotações de recursos (internos e externos) e resultados relacionados com a pobreza, enquanto a Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da Tanzânia constitui um elemento importante para criar consenso entre todos os parceiros. Quando conjugadas com um forte enquadramento político, com o provado controlo nacional e com os esforços concertados para desenvolver capacidade interna, as experiências positivas do país põe em relevo muita coisa que poderia ser reproduzida noutros lados.

Fonte: Hendra e Courtnadge 2003.

As afectações da ajuda baseadas em selectividade política ajudarão os países com políticas boas e instituições fortes. Mas deixarão para trás os países com políticas más e instituições fracas

Enfrentar a selectividade da ajuda: desempenho do país em relação às necessidades. Para tornar a ajuda mais eficaz, os doadores estão a avançar para uma maior selectividade política. Os doadores que fizeram promessas na conferência de 2002 em Monterrey enviaram uma mensagem clara: canalizarão mais recursos para países que demonstrem um compromisso com a redução da pobreza, adoptando políticas a favor dos pobres, tomando medidas para melhorar a governação e alcançando alguns resultados na direcção certa – em vez de apenas declararem intenções e expectativas. Sem uma governação económica sã, é provável que as grandes injeções financeiras sejam desperdiçadas. E sem governação democrática que dê voz ao povo, os esforços de desenvolvimento não darão poder às pessoas pobres.

A ajuda dada na ausência dessas condições prévias, motivada por outros interesses que não a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável, tem pouco impacte. Mas se selectividade significa ausência de ajuda, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio não podem ser atingidas. As afectações da ajuda baseadas em selectividade política ajudarão os países com políticas boas e instituições fortes. Mas deixarão para trás os países com políticas más e instituições fracas. Esses países precisam não só de recursos financeiros, mas também de apoio – cooperação técnica – para reforçar a capacidade política e institucional. Isso não exige grandes quantias de financiamento, mas é um elemento importante da ajuda externa que também precisa de ser feito correctamente, como se discute a seguir.

Reforçar a capacidade política e institucional. Para muitos países, o reforço de políticas e instituições – reforma da governação – é onde precisam de mais ajuda externa. Criar essa capacidade devia ser um enfoque da ajuda ao desenvolvimento, embora não uma parte predominante dos recursos financeiros atribuídos. Não exige financiamento, mas cooperação técnica para o desenvolvimento de capacidade.

Mas a cooperação técnica tem uma história mista. Tem sido muito mais eficaz a “fazer o trabalho” do que a desenvolver a capacidade nacional. Muitas avaliações concluíram que uma vez terminado o apoio externo, as actividades do projecto também terminam – e seja qual for a capacidade desenvolvida, ela dissipa-se. Durante mais de uma década, os doadores e os receptores debateram as limitações subjacentes à capacidade de desenvolvimento e procuraram abordagens mais eficazes. Por exemplo, a

abordagem convencional de enviar consultores estrangeiros para formarem membros do pessoal nacional pode minar a autoconfiança do pessoal nacional. E enviar pessoal nacional ao estrangeiro para formação orientada para diplomas pode, simplesmente, aumentar a drenagem de cérebros.

No princípio dos anos de 1990 a Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE adoptou novos princípios para a cooperação técnica.⁸ Embora esses princípios se mantenham válidos, não foram totalmente aplicados. Um trabalho recente do PNUD reclama um novo paradigma e novos princípios para o desenvolvimento da capacidade, que reconheçam que a capacidade importa tanto para o desenvolvimento como as políticas económicas, que a capacidade não é apenas individual, mas institucional e social, e que o conhecimento não pode ser transferido mas tem que ser aprendido. A nova abordagem também reclama novas práticas para fazer funcionar o desenvolvimento da capacidade (caixa 8.5).

Dar ajuda a países em conflito ou em recuperação pós-conflito. O conflito político violento é um obstáculo importante aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Cerca de 60 países estão em conflito, ou a recuperar recentemente de um conflito – muitos deles entre os países de prioridade máxima e alta. É decisivo para os doadores apoiar esses países nas suas crises, indo além da ajuda humanitária e até à ajuda ao desenvolvimento. Alguns doadores recusam-se a apoiá-los porque os recursos podiam ser desviados para financiar esforços de guerra. Mas a experiência mostra que negar ajuda a esses países resulta em maior sofrimento humano e não apressa o fim do conflito.⁹ Claro que os doadores deviam ter consciência dos desvios potenciais da ajuda, como quando são roubados abastecimentos de socorro, ou a ajuda é usada para benefício político, ou para mais terror.

Apoiar a autoridade do estado também é decisivo – porque quando o estado se desmorona, a economia também se desmorona, minando o bem-estar humano. Muitos países mostraram um êxito notável na sustentação da prestação de serviços essenciais durante o conflito – ou mesmo aumentando-os, alcançando significativos ganhos de desenvolvimento humano, como na Guatemala, Nicarágua e no Sri Lanka (ver capítulo 3). Muitas vezes, isso deu-se graças ao trabalho de organizações não governamentais (ONG), comunidades locais e organizações humanitárias estrangeiras ainda capazes de chegar a pessoas necessitadas.

Recentrar a cooperação técnica no desenvolvimento da capacidade

A importância do controlo pelo país e da capacidade nacional é reconhecida há muito, mas a cooperação técnica, muitas vezes, preocupa-se mais em fazer o trabalho e menos em desenvolver capacidade. Dez princípios oferecem propostas de partida para os participantes nacionais e parceiros externos à procura de abordagens prometedoras da criação de capacidade:

- *Pensar e agir em termos de resultados de capacidade sustentável.* O desenvolvimento da capacidade está no centro do desenvolvimento. Todas as acções deviam ser analisadas para ver se servem este fim.
- *Não corram.* O desenvolvimento de capacidade é um processo de longo prazo, incompatível com pressões de entrega, soluções rápidas ou resultados a curto prazo. O empenhamento no desenvolvimento da capacidade precisa de ter um horizonte temporal fiável e de longo prazo.
- *Analisar globalmente, reinventar localmente.* Não há esquemas: desenvolvimento da capacidade significa aprender. Aprender é um processo voluntário que exige compromisso e interesse genuínos. O conhe-

cimento não pode ser transferido, tem que ser adquirido.

- *Usar as capacidades existentes em vez de criar novas.* Isso implica utilizar principalmente o saber nacional, reforçar as instituições nacionais e proteger o capital social e cultural.
- *Integrar contribuições externas nas prioridades, nos processos e nos sistemas nacionais.* As contribuições externas precisam de corresponder à procura nacional e de responder às necessidades e possibilidades nacionais. Quando os sistemas nacionais não são suficientemente fortes, precisam de ser reformados e reforçados, mas não de serem ultrapassados.
- *Criar incentivos para desenvolvimento da capacidade.* As distorções do emprego público são os principais obstáculos ao desenvolvimento da capacidade. Motivos ulteriores e incentivos perversos precisam de estar alinhados com o objectivo de desenvolvimento da capacidade.
- *Mentalidade de desafio e diferenciais de poder.* O desenvolvimento da capacidade não é neutro em re-

lação ao poder e é difícil desafiar interesses instalados. Estabelecer um diálogo franco e caminhar para uma cultura colectiva de transparência é essencial para vencer esses desafios.

- *Manter-se empenhado em circunstâncias difíceis.* A mais fraca é a capacidade, a maior é a necessidade. Capacidade fraca não é argumento para se retirar, ou para empurrar agendas externas. As pessoas não deviam ser reféns da governação irresponsável.
- *Ser responsável para com os beneficiários últimos.* Mesmo que os governos não sejam receptivos às necessidades do seu povo, os parceiros externos precisam de ser responsáveis para com os seus beneficiários últimos e de ajudar a responsabilizar as autoridades nacionais. As abordagens precisam de ser discutidas e negociadas com interessados nacionais.
- *Respeitar valores e estimular a auto-estima.* A imposição de valores alheios pode minar a confiança. A auto-estima está na raiz do controlo e da capacitação.

Fonte: Lopes e Thieson 2003.

Melhorar as práticas de ajuda. Os princípios fundamentais que deviam governar as práticas de ajuda de doadores e receptores – para assegurar que a ajuda chegue às pessoas pobres – foram recentemente resumidos pelo antigo presidente boliviano Jorge Quiroga.

Para os países doadores:

- *Tomada de decisão descentralizada.* Muitas decisões dos doadores ainda estão centralizadas nas capitais dos doadores, onde as decisões se baseiam em conjecturas sobre limitações e prioridades locais – acerca de questões como a água, escolas e saneamento, que estão no centro da realização dos Objectivos. Descentralizar a decisão do doador para níveis nacionais melhora o papel dos receptores e aumenta a sua apropriação.
- *Ajuda não ligada.* Sendo a ajuda ligada financeiramente tão dispendiosa para os países receptores, desligá-la dar-lhes-ia mais opções e seria mais concessional e menos propenso à corrupção.
- *Ajuda concessional.* A ajuda para a maioria dos países de prioridade máxima e alta – especialmente para aqueles que estão fortemente endividados ou menos desenvolvidos – deviam ser donativos, porque mais empréstimos só aumentariam os fardos da dívida já insustentáveis.
- *Coordenação dos projectos e programas pelos doadores.* Melhor coordenação entre os doadores

aliviaria os fardos administrativos para os governos dos países pobres e ajudaria os governos a alinhar as contribuições dos doadores com as prioridades nacionais. Recentes experiências mostraram o valor de programas sectoriais para sistemas de saúde (ver capítulo 4). Os doadores também devem financiar custos recorrentes – muitas vezes um estrangulamento crítico.

- *Responsabilidade perante o público baseada em resultados dos programas.* Todos os mecanismos de ajuda deviam ser sublinhados pela responsabilidade. Mas a responsabilidade nas relações de ajuda é muitas vezes unilateral, com ênfase na responsabilidade legal dos receptores para com os doadores e dos doadores para com os contribuintes. Outro aspecto da responsabilidade é ainda mais importante – para os beneficiários, enquadrada não no dinheiro gasto, mas nos resultados.

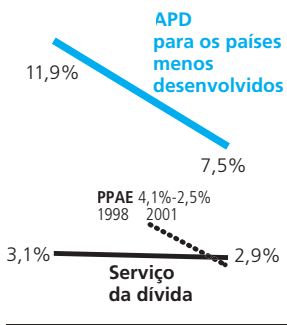
Para os países receptores:

- *Governo local e descentralização.* Governos locais, mais próximos das pessoas e mais receptivos, podem ser os principais condutores da expansão da saúde, da educação e doutros serviços fundamentais – se existirem as outras condições (ver capítulo 7).
- *Reforma institucional para combater a corrupção e promover a governação democrática.* Combater a corrupção exige instituições fortes. As instituições democráticas dão às pessoas uma palavra e responsabilizam os decisores perante o público.

FIGURA 8.4

Para os mais pobres: apanhados entre a diminuição da ajuda e o nível da dívida

Porcentagem do PIB nos países menos desenvolvidos, 1990-2001



Fonte: Cálculos do Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano baseados em dados de OECD, Development Assistance Committee 2003c e dados do serviço da dívida, de World Bank 2003i.

- *Participação popular em actividades de desenvolvimento.* Participação mais generalizada produz geralmente melhores resultados de desenvolvimento, particularmente para as pessoas pobres.
- *Transferência progressiva e mais equitativa de recursos.* O mais frequente é os recursos serem transferidos de forma não equitativa – e isso precisa de ajustamento.
- *Supervisão pela sociedade civil, indivíduos e ONG.* Uma cidadania alerta é essencial para assegurar a responsabilidade das instituições públicas e dos decisores.

PERDÃO DA DÍVIDA – MAIS RÁPIDO E MAIS PROFUNDO

Muitos dos países de prioridade máxima e alta estão extremamente endividados, com dois terços (31 em 59) elegíveis para alívio da dívida ao abrigo da iniciativa Países Pobres Altamente Endividados (PPAE). (Só 11 dos 42 PPAE é que não estão entre os países de prioridade máxima ou alta.) Importante para atingir os Objectivos, o alívio da dívida ajudará a colocar esses países num caminho de desenvolvimento sustentável e a libertar recursos que poderiam financiar mais despesa social e outros investimentos prioritários identificados no Pacto de Desenvolvimento do Milénio.

CUMPRIR OS COMPROMISSOS DO ALÍVIO DA DÍVIDA

Desde meados dos anos de 1990, os países doadores têm-se comprometido a tratar da crise da dívida dos

países pobres e a assegurar que ninguém enfrente um fardo de dívida que não possa gerir (figura 8.4). Em 1996, os doadores introduziram a indicativa PPAE para reduzir a dívida e libertar fundos para apoiar a redução da pobreza (caixa 8.6). A estimular esta iniciativa sem precedentes estava a pressão do Jubileu 2000, uma campanha mundial para acções em matéria de alívio da dívida. Os participantes na campanha argumentavam, convincentemente, que as dívidas dos países em desenvolvimento a instituições bem financiadas como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial e a governos de países ricos eram um fardo injusto que pesava sobre as pessoas pobres, que estavam a pagar dívidas muitas vezes contraídas por líderes corruptos já desalojados. Argumentavam que essas dívidas estavam a tirar recursos escassos de orçamentos governamentais, deixando pouco para cuidados de saúde, escolas e água limpa.

Os países doadores tinham outra razão para cancelar parte da dívida. Estavam presos a “empréstimos defensivos” – rondas intermináveis de reescalonamento da dívida e novas doações e empréstimos para ajudar países pobres a pagar velhos empréstimos, o que não é uma boa utilização do novo dinheiro da ajuda.¹⁰

Até ao princípio de 2003, a iniciativa PPAE tinha beneficiado 26 países.¹¹ Oito países atingiram os seus pontos de conclusão, significando que parte da dívida foi esquecida. Outros 18 países atingiram os seus pontos de decisão, significando que começarão a beneficiar do alívio do serviço da dívida.

CAIXA 8.6

O que é a iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados?

A iniciativa Países Pobres Altamente Endividados (PPAE), lançada em 1996 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial e aprovada por 180 governos, tem dois objectivos principais. O primeiro é aliviar certos países de rendimento baixo da sua dívida insustentável aos doadores. O segundo é promover a reforma e políticas sãs para o crescimento, o desenvolvimento humano e a redução da pobreza.

A estrutura PPAE melhorada, aprovada em 1999, introduz critérios mais alargados de elegibilidade e aumenta o alívio da dívida. Para serem elegíveis, os países tem que ser elegíveis para ajuda altamente concessional, como seja a da Associação Internacional de Desenvolvimento, do Banco Mundial, e a da Facilidade para a Redução da Pobreza e o Crescimento, do FMI. Além disso, os países têm de enfrentar uma dívida insustentável mesmo depois da aplicação total dos mecanis-

mos tradicionais de alívio da dívida. Também têm que ter uma história comprovada de execução de estratégias orientadas para a redução da pobreza e a criação das bases para o crescimento económico sustentável.

O alívio da dívida ocorre em duas fases:

- No ponto de decisão, o país recebe alívio do serviço da dívida depois de ter demonstrado a adesão a um programa do FMI e progressos no desenvolvimento de uma estratégia nacional para a pobreza.
- No ponto de conclusão, o país recebe alívio do stock da dívida mediante aprovação pelo Banco Mundial e pelo FMI do seu Documento de Estratégia de Redução da Pobreza. O país tem direito a pelo menos 90% de alívio da dívida pelos credores bilaterais e multilaterais, para tornar os níveis da dívida sustentáveis.

Dos 42 países participantes na iniciativa, 34 são da África Subsariana. Nenhum tinha um rendimento per

capita acima de 1.500 dólares (em termos de paridade do poder de compra) em 2001, e todos tinham baixa classificação no índice de desenvolvimento humano. Entre 1990 e 2001, os PPAE cresceram à média de apenas 0,5% ao ano.

Os PPAE estão excessivamente endividados há pelo menos 20 anos: segundo os padrões dos países pobres, os seus rácios da dívida em relação às exportações já eram elevados nos anos de 1980. Ao mesmo tempo, os PPAE receberam considerável ajuda pública ao desenvolvimento. As transferências líquidas dessa ajuda registaram uma média de cerca de 10% do seu PNB nos anos de 1990, contra cerca de 2% para todos os países pobres. Até à data, 16 PPAE atingiram o ponto de decisão e 8 atingiram o ponto de conclusão (Benin, Bolívia, Burkina Faso, Mali, Mauritânia, Moçambique, Tanzânia e Uganda).

Fonte: World Bank 2003c; IMF e IDA 2003; Birdsall, Williamson e Deese 2002.

Para esses países, o serviço da dívida diminuiu de 3,7 mil milhões de dólares em 1998 para 2,2 mil milhões em 2001, ou de 17,5% das exportações para 9,8%. Os pagamentos anuais do serviço da dívida serão um terço (cerca de 1,2 mil milhões de dólares) mais baixos entre 2001 e 2005 do que entre 1998-99.

Os governos destes 26 países estão a utilizar as suas poupanças da dívida para aumentar a despesa com a educação e a saúde, com cerca de 40% orientados para a educação e 25% para a saúde. O Uganda atingiu quase a escolarização primária universal. O Mali, Moçambique e o Senegal planeiam utilizar a sua dívida libertada para aumentar a despesa na prevenção do HIV/SIDA.¹² Outra análise dos 10 países africanos que atingiram o ponto de decisão mostra claros aumentos da despesa social (figura 8.5).¹³

Todavia, o ritmo do perdão não é rápido nem suficientemente profundo – e não beneficiaram dele países suficientes. Segundo o programa original da iniciativa PPAAE, 19 países deviam ter atingido o ponto de conclusão até agora, e não 8. Atingir os Objectivos exigirá mais recursos – pelo menos 50 mil milhões de dólares por ano a juntar aos recursos mobilizados internamente. Mais alívio da dívida pode ajudar a preencher este hiato.

Também há a preocupação de que a iniciativa PPAAE não seja adequada para os países escaparem à armadilha da dívida. Dos oito países que atingiram os seus pontos de conclusão, dois voltaram a um rácio do valor actual líquido da dívida em relação às exportações de 150% – o limiar considerado sustentável ao abrigo da iniciativa. As projecções iniciais do FMI e do Banco Mundial de sustentabilidade da dívida foram calculados durante um boom económico mundial. Esta análise dependia de três pressupostos, que desde então se verificou serem claramente optimistas:

- *As exportações aumentariam.* Na próxima década, as exportações teriam que crescer a uma taxa pelo menos dupla da dos anos de 1990, para que os países da PPAAE conseguissem suportar o serviço das suas dívidas. Isso exigiria que os termos de troca para esses países melhorassem 0,5% ao ano – ainda que se tivessem deteriorado 0,7% ao ano nos anos de 1990.
- *Os empréstimos diminuiriam.* Está projectado que os novos empréstimos anuais diminuam de 9,5% para 5,5% do PNB, e que as doações projectadas dupliquem. Mas alguns países da PPAAE já estão a contrair empréstimos a taxas de juro superiores às esperadas.
- *Os choques não teriam muita importância.* Mas a maioria dos PPAAE é vulnerável às secas, às

cheias, aos conflitos civis e à queda dos preços das mercadorias.¹⁴

O QUE É QUE SE DEVE FAZER?

A iniciativa PPAAE não deu suficiente sustentabilidade da dívida para um número suficiente de países e precisa de melhorar mais, especialmente dadas as maiores necessidades de financiamento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. O alívio da dívida é mais eficiente do que a ajuda como forma de os doadores ajudarem os países pobres a atingir os Objectivos, porque o alívio da dívida proporciona financiamento mais flexível. Visa países com necessidade. E sendo não ligado, proporciona apoio orçamental que pode ser aplicado às prioridades nacionais definidas ao abrigo das estratégias de redução da pobreza.

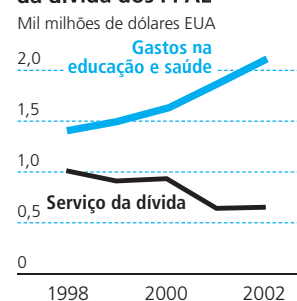
Reforçar as ligações com os Objectivos. Como é recomendado no Pacto de Desenvolvimento do Milénio, as necessidades de financiamento dos Objectivos deviam ser avaliadas explicitamente nos Documento de Estratégia de Redução da Pobreza. As avaliações da sustentabilidade da dívida pelo Banco Mundial e pelo FMI deviam ir além da mera capacidade de servir a dívida, até à libertação de recursos suficientes para atingir os Objectivos.

Mais alívio. A capacidade de servir a dívida devia ser avaliada em relação às necessidades do país para atingir os Objectivos. Para muitos países, isso exigirá o cancelamento total da dívida. O indicador PPAAE dívida-exportações para medir a sustentabilidade da dívida tem pouco a ver com as necessidades das pessoas pobres. Se os países devedores e os doadores quiserem evitar o desvio de recursos dos investimentos sociais básicos para pagamentos da dívida, um indicador proposto de sustentabilidade da dívida devia ser o rácio do serviço da dívida em relação ao PNB. Os países ricos podiam estender o alívio da dívida até o serviço da dívida cair abaixo de 2% do PIB. (A maioria dos PPAAE recolhe cerca de 20% do PNB em receitas de impostos, e 10% das receitas fiscais seria um montante aceitável a pagar para serviço da dívida.)¹⁵

Proporcionar maior segurança contra choques. Os PPAAE são particularmente propensos a desastres naturais e a colapsos de preços das suas mercadorias de exportação. Uma proposta inovadora pede uma facilidade de contingência. Nos termos dessa proposta, quando um choque resulta em serviço da dívida de mais de 2% do PNB, as finanças externas financiariam o serviço da dívida para além desse limiar.¹⁶

FIGURA 8.5

Gastos desviados do serviço da dívida para o desenvolvimento humano em 10 países beneficiários do alívio da dívida dos PPAAE



Fonte: OECD, Development Assistance Committee 2003a.

CAIXA 8.7**Uma proposta de reestruturação da dívida para atingir os Objectivos**

Desde 1995, o movimento do Jubileu 2000 tem feito campanha para resolver a crise internacional da dívida. A Investigação do Jubileu, sucessora do movimento, propôs uma abordagem radicalmente nova que seguiria três princípios.

Aplicar justiça e razão à resolução das crises da dívida

Nenhuma das partes de uma crise da dívida poderia actuar como queixosa, juiz e júri no tribunal da dívida soberana.

Reconhecer as responsabilidades de devedores e credores pela crise

Pelos processos actuais, as responsabilidades caem mais pesadamente sobre os devedores. Qualquer avaliação de como deviam ser distribuídos os prejuízos teria em conta os interesses dos credores, mas também a necessidade de proteger os direitos humanos e a dignidade das pessoas da nação devedora.

Assegurar um processo aberto, responsável, transparente

São activos e passivos públicos, e não privados. Reconhecer que há três partes em qualquer crise da dívida – o devedor, os credores e os contribuintes – todos os três deviam participar na

resolução da crise. Tal como no Capítulo 9 do código legal dos Estados Unidos, os cidadãos afectados teriam o direito legal de fazer ouvir a sua voz na resolução de uma crise. Essa transparência e responsabilização ajudam a evitar futuras crises.

O governo devedor iniciaria o processo pedindo às Nações Unidas um quadro de arbitragem independente, transparente e responsabilizável. As bases para o enquadramento seriam que os pagamentos do serviço da dívida estavam a comprimir a despesa com direitos humanos básicos, impedindo o país de atingir os Objectivos.

Durante a fase seguinte, seria nomeado um painel de arbitragem independente, com membros nomeados em número igual pelo devedor e pelos seus credores. Esses membros escolheriam um juiz, ou presidente neutro. Ao considerar que parte da dívida seria anulada, o painel exigiria uma completa avaliação dos recursos necessários para o país atingir os Objectivos.

As Nações Unidas seriam responsáveis por assegurar que o processo fosse conduzido de forma transparente, independente e justa – tanto para o devedor como para o credor – e por assegurar que os fundos libertados pelo processo fossem utilizados para atingir os Objectivos.

Fonte: Pettifor e Greenhill 2003.

Outras ideias fora dos actuais arranjos da PPAE também merecem consideração. A Investigação do Jubileu, sucessora do Jubileu 2000, propôs um programa de reestruturação da dívida para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio que seria um processo caso a caso, supervisionado por um painel independente, ou um tribunal que decidiria sobre a petição soberana do devedor para protecção contra credores. Esta abordagem tem o atractivo de colocar o ónus tanto no credor como no devedor (caixa 8.7). Mas pode haver consequências inesperadas – desvio de recursos dos programas de ajuda dos credores. Ao contrário da iniciativa PPAE, o programa também carece de um mecanismo que assegure que os recursos libertados sejam utilizados para a redução da pobreza.

COMÉRCIO – ABRIR MERCADOS, REDUZIR SUBSÍDIOS

Uma razão para o problema da dívida é que tal como os outros países pobres, a maioria dos PPAE depende fortemente das exportações de produtos

QUADRO 8.2**Comércio: exploração das oportunidades — ou não**

	Exportações de bens, serviços e rendimentos (mil milhões de dólar, EUA de 1995)	
	1990	2001
Desenvolvimento humano elevado	3.959	7.602
Desenvolvimento humano médio	780	1.599
Desenvolvimento humano baixo	41	61

Fonte: Cálculos do Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano baseados em dados das exportações e do deflador do PIB, de World Bank 2003i.

primárias – que têm sofrido com o declínio dos preços. Os países dependentes dessas exportações estão a ser deixados para trás pelo crescimento económico mundial (ver capítulo 3).¹⁷ Embora a ajuda e o alívio da dívida sejam essenciais para pôr muitos países em desenvolvimento no caminho certo, não são soluções sustentáveis.

MUDAR DE PARCEIROS COMERCIAIS

Para competirem e prosperarem na economia mundial, os países em desenvolvimento precisam de conduzir o seu próprio desenvolvimento. Precisam de se tornar competitivos nos produtos que exportam e diversificar com outros produtos. Mas os países com desenvolvimento humano baixo têm sido lentos a aumentar ou diversificar as suas exportações (quadro 8.2).

Os mercados mundiais altamente competitivos de hoje tornam difícil a diversificação das exportações para países com desenvolvimento humano baixo. Com mercados abertos, as necessidades de capital, tecnologia e recursos humanos aumentaram. Os compradores internacionais de mercadorias exigem alta fiabilidade e qualidade dos fornecedores nos países em desenvolvimento. Estas tendências encorajam mais o conhecimento, as qualificações e a flexibilidade. Também pressionam mais os países mais pobres – que são os que têm menos qualificações, menos poupanças e menos capacidade de se adaptar a ambientes em mudança.¹⁸

Progressos mais rápidos para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – particularmente na educação e na saúde – ajudarão os países a reforçar as suas exportações. Pessoas saudáveis e instruídas tornam a força de trabalho mais adaptável e a economia mais produtiva. Isso altera os padrões de comércio – desde a exportação de mercadorias primárias até aos

QUADRO 8.3

Tarifas e reduções pós Ronda do Uruguai em países e grupos seleccionados (percentagem)

Categoria do produto	União Europeia		Estados Unidos		Países pobres		Países ricos	
	Tarifa	Redução	Tarifa	Redução	Tarifa	Redução	Tarifa	Redução
Agricultura ^a	15,7	-5,9	10,8	-1,5	17,4	-43,0	26,9	-26,9
Têxteis	8,7	-2,0	14,8	-2,0	21,2	-8,5	8,4	-2,6
Metais	1,0	-3,3	1,1	-3,8	10,8	-9,5	0,9	-3,4
Químicos	3,8	-3,3	2,5	-4,9	12,4	-9,7	2,2	-3,7

a. Os dados excluem a pesca e incluem as equivalentes tarifas das barreiras não tarifárias.
 Fonte: Finger e Harrison 1996.

bens mais processados, desde os bens manufacturados de baixa qualificação até aos bens mais intensivos em qualificação.¹⁹

O QUE É QUE SE DEVE FAZER?

Há enorme campo para os países ricos expandirem o acesso ao mercado e promoverem importações dos países pobres reduzindo direitos e subsídios. A despeito de algumas importantes iniciativas recentes, as políticas comerciais dos países ricos continuam a ser altamente discriminatórias dos produtos produzidos nos países mais pobres – especialmente na agricultura e nos têxteis. A expectativa mais importante dos países pobres na Ronda do Uruguai de negociações comerciais internacionais (1986-94) era que os países ricos abrissem os seus mercados nesses dois sectores. Mas os resultados têm sido muito desanimadores. A protecção na maioria dos países ricos continua a ser extremamente elevada, através de uma variedade de instrumentos.²⁰

Tarifas. A maioria dos países ricos aplica tarifas mais elevadas aos produtos agrícolas e a manufacturas simples – exactamente os produtos que os países em desenvolvimento produzem e podem exportar. Na agricultura, as tarifas dos países da OCDE são fortemente enviesadas contra os produtos agrícolas de baixo preço produzidos pelos países em desenvolvimento (quadro 8.3). As tarifas contra as manufacturas dos países em desenvolvimento também continuam a ser altas. Nos anos de 1990, as tarifas médias da OCDE sobre bens manufacturados do mundo em desenvolvimento eram de 3,4%, mais de quatro vezes a média de 0,8% sobre as manufacturas da OCDE. O Bangladesh exporta cerca de 2,4 mil milhões de dólares para os Estados Unidos todos os anos e paga 14% de tarifas – enquanto a França exporta mais de 30 mil milhões de dólares e paga 1% de tarifas.²¹ Além disso, a Ronda do Uruguai não alterou as tarifas máximas (superiores a 15%) sobre muitas exportações de

países em desenvolvimento – 60% das importações que o Canadá, União Europeia, Japão e Estados Unidos fazem dos países em desenvolvimento estão sujeitas a tarifas máximas.²²

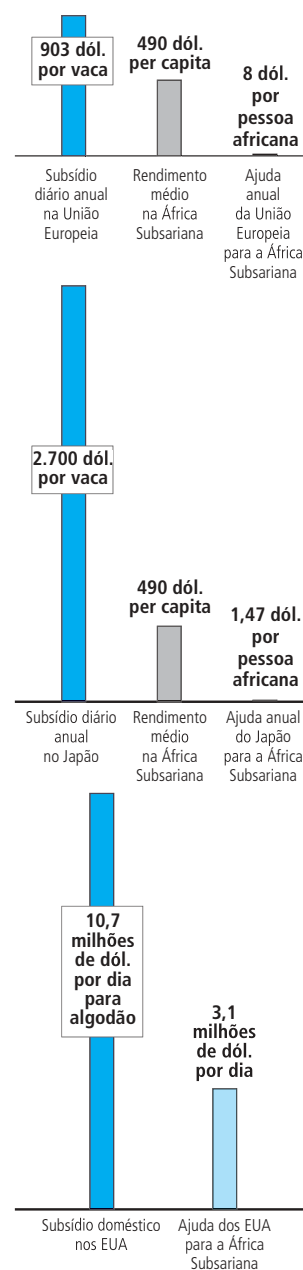
Os países mais pobres enfrentam frequentemente a subida em flecha das tarifas – tarifas mais elevadas, se tentarem processar as suas exportações em vez de exportar simplesmente produtos primários. Na Nova Zelândia, este “imposto de desenvolvimento” impõe tarifas de 5% sobre o café em grão e de 15% sobre o café moído²³ – e no Japão, tarifas de 0,1% sobre têxteis não processados e de 8,6% sobre têxteis totalmente processados.²⁴

Quotas. As quotas de importação são uma versão mais extrema da mesma política. Mais do que apenas tornarem os produtos dos países em desenvolvimento menos competitivos, as quotas não permitem que esses produtos concorram a partir de um certo volume. Os países da OCDE sujeitam as importações a uma grande variedade de quotas, particularmente para o vestuário e calçado – produtos trabalho-intensivos em que os países em desenvolvimento teriam uma vantagem comparativa. As quotas sobre o vestuário e os têxteis vão ser eliminadas faseadamente até 2005. Mas, em 2002, as quotas ainda governavam a maioria dos mesmos produtos de vestuário sujeitos a quotas no fim dos anos 80. Esta falta de progressos levanta dúvidas acerca da seriedade dos países da OCDE para satisfazer os seus compromissos de 2005.

Subsídios à exportação. Outra forma como os países ricos inclinam o terreno do comércio parece, em si, ter pouco a ver com comércio. Os países ricos, em diferentes graus, pagam grandes subsídios aos seus produtos internos de alimentos. Esses subsídios são tão grandes – totalizando 311 mil milhões de dólares por ano – que afectam os preços do mercado mundial de produtos agrícolas, provocando danos directos aos países pobres (caixa 8.8). As exportações subsidiadas da União Europeia contribuíram para o declínio das

FIGURA 8.6

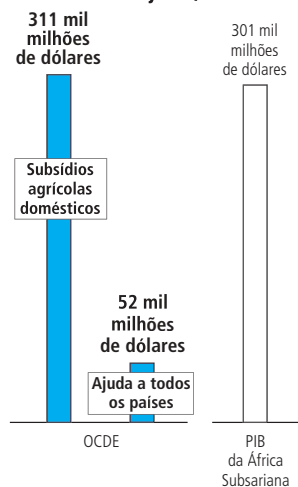
Vacas e algodão recebem mais ajuda do que as pessoas, 2000



Fonte: Birdsall e Clemens 2003b.

FIGURA 8.7

Os subsídios agrícolas da OCDE diminuem a ajuda, 2001



Fonte: OECD, Development Assistance Committee 2003a; quadros de indicadores 12 e 15.

CAIXA 8.8

O longo alcance internacional dos subsídios internos

Os subsídios dos países ricos aos seus agricultores tornam as suas quintas mais lucrativas, encorajando uma maior produção e reduzindo os preços da sua produção. Resultado: produtos agrícolas baratos e abundantes.

Quem são os vencedores e os perdedores? Os produtores internos ganham claramente, com lucros mais elevados. Mas os consumidores internos perdem sem ambiguidades. Pagam menos pelos alimentos, mas pagam mais em impostos para cobrir os subsídios – e o efeito negativo ultrapassa o positivo. Além disso, os subsídios pendem fortemente para grandes produtores. A Comissão Europeia calcula que, excluindo a Grécia, metade dos subsídios vai para apenas 5% das quintas.

Mas os efeitos vão para além das fronteiras nacionais. Os produtores dos países pobres têm que concorrer com produtores subsidiados de países ricos. Muitas vezes, não podem exportar os seus produtos para países ricos porque os seus preços não subsidiados não podem concorrer com os preços abaixo do mercado oferecidos pelos agricultores dos países ricos. (É esse o caso do açúcar nos Estados Unidos.) E talvez nem sequer sejam capazes de vender os seus produtos no país, porque a onda de produção agrícola dos países ricos inspirada nos subsídios pode criar excedentes que são exportados para países pobres a preços que nenhum produtor interno pode igualar. (É esse o caso do leite europeu.)

Fonte: Cline 2002.

E quanto aos consumidores dos países pobres? Se mais nada mudasse, os subsídios dos países ricos deviam empurrar para baixo os preços que pagam pelos alimentos transaccionados, pelo que deviam beneficiar. Mas em muitos países pobres, uma grande parte dos consumidores também são produtores agrícolas. Essas pessoas são afectadas de duas maneiras pelos subsídios dos países ricos: os alimentos que compram são mais baratos, mas os seus rendimentos são inferiores por causa dos preços mais baixos dos alimentos que produzem.

Portanto, se os subsídios aumentam ou diminuem a pobreza nos países pobres depende do número de pessoas pobres desses países que ganham a vida a vender alimentos. Um estudo recente concluiu que a eliminação dos subsídios prejudica as pessoas pobres a curto prazo, quando menos de metade vive em áreas rurais. Mas nos países em desenvolvimento, três quartos dos pobres, em média, são rurais – e nos países africanos e asiáticos mais pobres, ascendem a 90%. Os países importadores líquidos de alimentos beneficiam de preços mundiais mais baixos. Mas a longo prazo, os preços baixos diminuem os incentivos para investir, o que leva à estagnação de um importante sector da economia de que dependem muitas pessoas pobres. Isso deixa os agricultores dos países ricos como únicos verdadeiros beneficiários dos subsídios, com numerosos perdedores em todo o mundo.

indústrias de lacticínios do Brasil e da Jamaica e da indústria do açúcar da África do Sul.²⁵

Os produtores de algodão da África Ocidental aumentaram a eficiência do seu sector algodoeiro, alcançando custos de produção competitivos. Mas não podem concorrer com agricultores subsidiados dos países ricos (caixa 8.9). Na verdade, os subsídios per capita da OCDE para vacas e casulos de algodão são consideravelmente mais elevados do que a ajuda per capita da OCDE à África Subsariana (figura 8.6). Os subsídios agrícolas anuais nos países ricos excedem consideravelmente o rendimento nacional de toda a África Subsariana (figura 8.7).²⁶

Na conferência de 2001 da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Doha, Qatar, os países concordaram com a eliminação final dos subsídios às exportações agrícolas – embora não tenha sido estabelecido um calendário. Obviamente, um calendário é essencial para que a declaração de Doha tenha algum significado.

A longo prazo, a verdadeira solução para países dependentes de mercadorias é diversificar com outros sectores de exportação, especialmente manufacturas trabalho-intensivas. Mas a curto prazo, a comunidade internacional podia resolver a extrema volatilidade

dos preços das mercadorias. Não é provável que as abordagens da estabilização através de acordos internacionais de mercadorias – tentadas nos anos 70 e 80 e depois abandonadas – suscitem grande apoio, dada a sua má história. Uma facilidade de contingência poderia criar insegurança no acordo de alívio da dívida dos PPAE, sendo concedido mais alívio após choques exógenos, como o declínio repentino do preço mundial das exportações de um país.²⁷ Além disso, o Acordo da OMC sobre Agricultura devia ser emendado para garantir que não são colocadas limitações ao financiamento pelos países em desenvolvimento de projectos para diversificar as exportações de mercadorias, ou para garantir preços aos agricultores pobres.

Embora variem as estimativas sobre os benefícios para os países pobres da liberalização do comércio nos países ricos, a maioria apresenta enormes ganhos. Só os efeitos estáticos – os que tomam a actual estrutura económica dos países pobres – seriam aproximadamente iguais aos níveis actuais da ajuda externa. Isso não significa que a liberalização do comércio pudesse, ou devesse ser substituída pela ajuda. Para os países de prioridade máxima e alta, a ajuda é crítica para enfrentar imediatamente os constrangimentos estruturais à realização dos

O jogo de Doha a favor dos exportadores de algodão de África

O algodão é crucial para o desenvolvimento económico de vários países da África Ocidental (Benin, Burkina Faso, Chade, Mali e Togo). Desde os anos de 1980, a produção de algodão quadruplicou – e agora varia entre 5% a 10% do PIB e representa 30% das exportações. Grande parte do algodão é produzida por pequenos agricultores, muitos abaixo da linha de pobreza. Para a maioria, o algodão é o único produto que podem exportar competitivamente. As receitas do algodão também financiam uma grande parte da infra-estrutura social e económica nas áreas rurais. Assim, os preços e as receitas do algodão são centrais para qualquer estratégia de redução da pobreza nesses países – e para atingir os Objectivos.

Nos últimos anos, esses países empreenderam várias reformas que melhoraram significativamente a sua produtividade e cortaram os seus custos de produção colocando-os ao nível dos mais baixos do Mundo (consideravelmente abaixo dos da União Europeia e dos Estados Unidos). Em resultado disso, a região representa 15% das exportações mundiais de algodão, só ficando atrás dos Estados Unidos.

Mas vários exportadores – incluindo a China, União Europeia e Estados Unidos – subsidiam fortemente os seus produtores de algodão. Em 2002, calculou-se que a ajuda financeira directa equivalia a 73% da produção mundial, consideravel-

mente acima dos 50% registados cinco anos antes. Em 2001, esses programas custaram 4,9 mil milhões de dólares, com cerca de metade providos pelos Estados Unidos e a maioria do restante pela União Europeia e China. Alguns desses países também fornecem ajuda às exportações de algodão.

Estas distorções inflacionaram artificialmente a oferta de algodão nos mercados mundiais, baixando o seu preço. As maiores quedas de preço ocorreram em 2001-02. Os países exportadores pobres, como os da África Ocidental e Central, foram os que sofreram mais. Os seus produtores não subsidiados têm que vender o algodão a preços próximos do custo de produção, provocando um declínio acentuado dos retornos reais. A Comissão Consultiva Internacional do Algodão e o Fundo Monetário Internacional acreditam que reduzir os subsídios internos e à exportação do algodão faria voltar os preços internacionais para níveis competitivos – elevando os rendimentos dos exportadores pobres de algodão e colocando esses países num caminho de desenvolvimento sustentável. A questão é saber se a Ronda de Doha sobre negociações comerciais, da Organização Mundial de Comércio, responderá à vantagem competitiva dos produtores de algodão da África Ocidental e se reconhecerá essa vantagem.

Fonte: ICCC 2002.

Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Para eles, os ganhos com o comércio levarão mais tempo a realizar, enquanto desenvolvem a capacidade de responder a novas oportunidades.

Os países de desenvolvimento humano médio que exportam milho, trigo, arroz, açúcar e outras mercadorias agrícolas também têm capacidade de exportar vestuário, calçado e outros bens manufacturados. Assim, muitos dos ganhos da liberalização do comércio nos países ricos favorecê-los-iam. Mas os países de desenvolvimento humano baixo também beneficiariam, especialmente os exportadores de mercadorias como café e algodão.

Os países ricos poderiam fazer funcionar o comércio a favor do desenvolvimento humano em muitas outras áreas. Poderiam pôr em prática cláusulas amigáveis para a saúde pública ao abrigo do acordo da OMC sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS; ver adiante). Poderiam isentar serviços de base social do princípio da liberalização progressiva ao abrigo do Acordo Geral sobre Serviços (GATS; ver capítulo 5). Poderiam resolver muitas outras preocupações dos países em desenvolvimento relativamente ao comércio, ambiente, investimento e circulação de pessoas. E poderiam aumentar a participação efectiva dos países

em desenvolvimento na tomada de decisão nas negociações da OMC.

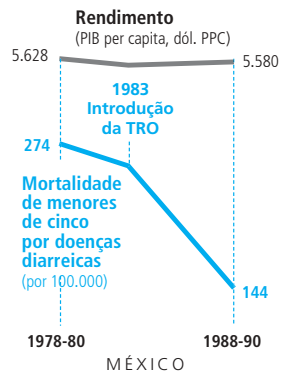
A Declaração de Doha, de Novembro de 2001, comprometeu todos os países a fazerem das necessidades do desenvolvimento um objectivo central das futuras negociações comerciais, especialmente em relação aos países menos desenvolvidos.²⁸ Ao contrário dos outros Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o Objectivo 8 não tem uma meta temporal. Mas este Relatório propõe que os países ricos também respeitem um limite de tempo para eliminar os direitos e as quotas sobre as exportações de manufacturas e para eliminarem os subsídios internos à agricultura – um limite temporal anterior a 2015, quando os países pobres devem atingir os Objectivos 1 a 7.

TECNOLOGIA MUNDIAL – PARTILHAR OS FRUTOS DO CONHECIMENTO MUNDIAL

As últimas décadas assistiram a progressos tecnológicos sem precedentes, com avanços significativos na medicina, agricultura, energia, genómica e nas tecnologias de informação e comunicação – oferecendo enormes oportunidades para colocar o poder da tecnologia a funcionar a favor do desenvolvimento. As inovações tecnológicas já conhecidas podem fazer

FIGURA 8.8

Terapia de reidratação oral (TRO) reduz a mortalidade de crianças apesar da estagnação do rendimento



Fonte: Gutierrez and others 1996.

muito para aumentar a produtividade e resolver problemas de doença, abastecimento de água, saneamento, higiene e fome (ver capítulos 3 e 4). Mas ainda há muitas mais fronteiras para serem atravessadas: a energia de baixo custo para as comunidades pobres, a cura para a doença do sono, vacinas para o HIV/SIDA e respostas para os novos desafios que estão sempre a aparecer. As inovações tecnológicas poderiam acelerar os progressos no sentido dos Objectivos 1 a 7.

LIGAR TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO HUMANO – E APROVEITAR O CONHECIMENTO MUNDIAL

As inovações tecnológicas fazem progredir o desenvolvimento humano de duas formas – aumentando a produtividade, que aumenta os rendimentos familiares (Objectivo 1) e dando soluções a problemas de doenças, transportes, energia, abastecimento de água, saneamento e tecnologias da informação e comunicação para a educação, todas importantes para atingir os Objectivos 2 a 7.

Os investimentos em inovações tecnológicas merecem alta prioridade porque podem vencer as limitações de baixos rendimentos e de instituições fracas. Embora os anos de 1980 tenham assistido a uma redução limitada da pobreza e a uma estagnação do crescimento económico na maior parte do mundo em desenvolvimento, as mortes de crianças foram reduzidas devido a intervenções tecnológicas: as vacinações e a terapia de reidratação oral (figura 8.8). Também na agricultura os investimentos na investigação e desenvolvimento mostraram retornos excepcionalmente altos. Partilhar os frutos do progresso científico e tecnológico é uma das formas mais importantes dos países ricos poderem ajudar os países pobres a combater a pobreza.

SUBINVESTIMENTO EM TECNOLOGIA PARA REDUÇÃO DA POBREZA

A despeito do enorme potencial e dos recentes avanços da biotecnologia, é relativamente pequeno o investimento em tecnologia para resolver os problemas da pobreza. Na medicina, por exemplo, a Comissão de Macroeconomia e Saúde da Organização Mundial de Saúde verificou “forte subinvestimento” nas doenças que mais afligem as pessoas pobres. Nelas se incluem doenças tropicais como a kala-azar, a doença de Chagas e a doença do sono, bem como as principais assassinas infecciosas

(HIV/SIDA, tuberculose e malária). No seu conjunto, as doenças tropicais e a tuberculose representaram 11% do fardo global da doença em 1999. Todavia, das 1.393 drogas aprovadas entre 1975 e 1999, apenas 16 – pouco mais de 1% – foram especificamente desenvolvidas para esses males.³⁰

Em 1990, a Comissão de Investigação e Desenvolvimento da Saúde da Organização Mundial de Saúde verificou que apenas 10% da despesa com investigação e desenvolvimento da saúde é dirigida aos problemas de saúde de 90% da população mundial. Isto não mudou. O desequilíbrio entre esforço científico e desequilíbrio social pode ser medido avaliando a parte da despesa total com uma doença em relação ao fardo global da doença – cerca de 1:20 para a malária, uma doença que mata mais de 1 milhão de pessoas por ano e debilita a produtividade de vários milhões. A malária está quase totalmente concentrada em países pobres (99% dos casos), e continua a ser a principal causa de morte em muitos deles.

Tais resultados não são surpreendentes quando se consideram os incentivos. As companhias farmacêuticas e os países ricos representam 93% da despesa mundial com a investigação e desenvolvimento da saúde.³¹ Os países pobres e as doenças das pessoas pobres significam pouco em termos de mercado, porque os países em desenvolvimento representam menos de 2% do mercado dos principais produtos farmacêuticos.³² Como resultado, os países pobres só beneficiam de investimentos mundiais em investigação quando sofrem de doenças que também ocorrem em países ricos – como o HIV/SIDA. Mesmo então, os países pobres não conseguem partilhar os frutos dessa investigação devido aos elevados preços – mantidos com a ajuda das patentes, como acontece com os dos medicamentos retrovirais para o HIV/SIDA.

O financiamento público do desenvolvimento tecnológico – tanto de fontes nacionais como mundiais – continua a ser baixo. É por isso que a política pública precisa de intervir, para aumentar o investimento e para melhorar o acesso. Na saúde, o Programa de Investigação de Doenças Tropicais, administrado conjuntamente pela Organização Mundial da Saúde, pelo PNUD e pelo Banco Mundial, tem cerca de 30 milhões de dólares por ano para um programa que abrange oito doenças tropicais. Na agricultura, a investigação e desenvolvimento continua a ser subfinanciada, a despeito dos retornos económicos consistentemente elevados. Esses investimentos aumentaram no Brasil e México, mas declinaram em

África. O principal programa de investigação mundial de culturas alimentares, o Grupo Consultivo para a Investigação Agrícola Internacional, teve dificuldade em arranjar 377 milhões de dólares. (Entretanto, a empresa privada Monsanto gastou 600 milhões de dólares em investigação e desenvolvimento.)

ACESSO À TECNOLOGIA E DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

Os países ricos, a despeito do seu compromisso com o acordo TRIPS, não tomaram medidas reais para partilhar a sua tecnologia no interesse da redução da pobreza. O acordo TRIPS inclui disposições para transferências de tecnologia, mas com poucos pormenores e sem discussão sobre a aplicação. O acordo não dá protecção de propriedade intelectual a conhecimentos indígenas, como os que são usados na medicina tradicional. Intensa pressão pública levou a acordos especiais de preços e a donativos de empresas numa área visível – medicamentos para o HIV/SIDA – mas pouco mais.

O acordo TRIPS introduz um padrão mínimo mundial para a promoção da invenção. Os regimes de propriedade intelectual destinam-se a equilibrar os dois objectivos sociais de promover as invenções e promover o uso das invenções. Assim, o acordo TRIPS incorpora disposições no interesse dos utilizadores, como o licenciamento obrigatório, ou importações paralelas que dêem flexibilidade aos governos para permitirem o fabrico local, ou importações de bens patenteados. Mas a redacção dessas disposições é tão vaga que são difíceis de aplicar – portanto, clarificá-las seria um primeiro passo.

A declaração de Doha sobre o acordo TRIPS e a saúde pública foi um marco, que reconheceu que os direitos de propriedade intelectual estavam subordinados às preocupações de saúde pública. Afirmou claramente que o acordo TRIPS não impede, nem devia impedir, que os membros tomem medidas para proteger a saúde pública. Reconhece especificamente a flexibilidade que os países têm para utilizar o licenciamento obrigatório para produção local. A declaração também fixou o prazo de Dezembro de 2002 para encontrar uma solução para os países que não tiverem capacidade produtiva adequada. Mas as negociações encalharam – é urgente reabri-las.

Os elevados preços que restringem o acesso aos medicamentos que salvam vidas tornaram-se numa importante questão ética que as companhias farma-

cêuticas já não ignoram. Preços diferenciados – reduções voluntárias de preço pelas companhias farmacêuticas – tornaram-se num mecanismo importante para expandir o acesso, especialmente aos medicamentos retrovirais para o HIV/SIDA. Mas a experiência mostra que as reduções de preços não são uma panaceia, como o relatório de Novembro de 2002 do Grupo de Trabalho do Reino Unido sobre o Aumento do Acesso a Medicamento Essenciais no Mundo em Desenvolvimento concluiu. A experiência também mostra que na ausência de concorrência genérica e de lobbying, as reduções têm resposta limitada. Após três anos de funcionamento, o esquema mais proeminente de preços voluntariamente escalonados, a Iniciativa de Aceleração do Acesso, patrocinada pela ONU, forneceu medicamentos a apenas 30.000 pacientes – e a preços quatro ou cinco vezes mais altos do que os dos genéricos equivalentes comercialmente disponíveis.

Em forte contraste está o esquema de tratamento do HIV/SIDA do Brasil, que utilizou drogas genéricas para dar tratamento custo-eficiente a mais de 115.000 pacientes, só em 2001. O programa do Brasil reduziu para metade o número de mortes por SIDA e reduziu as infecções oportunistas vulgares entre os pacientes de HIV/SIDA, entre 60% a 80%. Custos mais baixos de hospitalização e cuidados médicos geraram poupanças de 422 milhões de dólares em 1997-99 – quase compensando inteiramente o custo de fornecimento dos anti-retrovirais, e não incluindo os benefícios económicos da reabilitação dos pacientes para serem económica e socialmente activos. Os países com menos capacidade que o Brasil, incapazes de seguir as suas passadas, podiam beneficiar da importação de produtos do Brasil – se se chegasse a acordo no âmbito do acordo TRIPS.

Os países em desenvolvimento precisam de desenvolver a sua própria capacidade de fabricar produtos farmacêuticos e outros produtos tecnológicos para a saúde pública e o desenvolvimento. Mas nem todos os países em desenvolvimento devem fazê-lo – entre os quais os mais pobres, os mais pequenos e os de menor desenvolvimento humano.

O QUE É QUE SE DEVE FAZER?

Os investimentos em tecnologia mundial para reduzir a pobreza e atingir as Metas precisam de ser expandidos para satisfazer as necessidades. A investigação e desenvolvimento para enfrentar os problemas de

Os países ricos, ao abrirem o acesso às tecnologias, podem dar uma contribuição vital para atingir os Objectivos

QUADRO 8.4

Responsabilidades dos países ricos

	Alívio da dívida									
	Ajuda			Compromissos bilaterais com o Trust Fund PPAE (milhões dólar. EUA)		Comércio Tarifa média e barreiras não tarifárias ^b (% equivalente tarifa) 2000	Importações de bens			
	Ajuda pública ao desenvolvimento (APD) líquida desembolsada		Ajuda ligada (% da ajuda total desembolsada) ^a	Fund PPAE (milhões dólar. EUA) Em Novembro 2003	Cancelamento de dívida bilateral (milhões dólar. EUA) 1990–2002		Dos países em desenvolvimento		Para os países em desenvolvimento	
	Total (milhões dólar. EUA) 2001	Em % do PNB 2001	(% da ajuda total desembolsada) ^a 2001			Total (milhões dólar. EUA) 2001	Parcela das importações totais (%) 2001	Total (milhões dólar. EUA) 2001	Parcela das importações totais (%) 2001	
Austrália	873	0,25	41	14	72	13,4	2.274	37,5	11	0,2
Áustria	533	0,29	–	44	202	21,8	616	9,4	16	0,3
Bélgica	867	0,37	10	45	544	22,1	2.275	12,7	254	1,4
Canadá	1.533	0,22	68	114	1.207	12,7	3.558	16,1	35	0,2
Dinamarca	1.634	1,03	7	60	359	21,6	447	10,0	12	0,3
Finlândia	389	0,32	13	38	156	21,3	338	10,2	16	0,5
França	4.198	0,32	33	181	13.043	21,4	5.112	17,4	236	0,8
Alemanha	4.990	0,27	15	226	4.996	21,4	7.488	15,2	218	0,4
Grécia	202	0,17	83	11	–	22,5	670	23,8	18	0,6
Irlanda	287	0,33	–	24	–	22,9	700	13,6	17	0,3
Itália	1.627	0,15	92	153	1.156	20,1	4.323	18,3	98	0,4
Japão	9.847	0,23	19	200	3.908	34,8	20.582	58,9	110	0,3
Luxemburgo	141	0,82	–	318	–	–	28	2,6	1	0,1
Holanda	3.172	0,82	9	199	1.575	19,9	3.860	23,5	73	0,4
Nova Zelândia	112	0,25	–	29	–	12,0	383	28,8	2	0,1
Noruega	1.346	0,83	1	300	237	61,1	405	12,3	12	0,4
Portugal	268	0,25	42	27	460	20,5	556 ^c	13,9 ^c	29 ^c	0,7 ^c
Espanha	1.737	0,30	31	44	980	21,3	3.373	21,8	136	0,9
Suécia	1.666	0,81	14	189	121	20,5	580	9,8	10	0,2
Suíça	908	0,34	4	127	311	37,1	694	8,3	9	0,1
Reino Unido	4.579	0,32	6	77	1.886	20,9	6.535	18,9	132	0,4
Estados Unidos	11.429	0,11	–	40	8.062	9,7	54.798	46,4	982	0,8

Note: Este quadro apresenta dados dos membros da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

a. Refere-se à ajuda ligada e parcialmente ligada em percentagem da ajuda total, excluindo a cooperação técnica. b. Esta é uma medida agregada das barreiras comerciais dirigidas aos países em desenvolvimento. Mede não só as barreiras monetárias (tarifas), mas também as não monetárias, tais como as quotas de importação e o efeito dos subsídios domésticos. c. Os dados referem-se ao ano 2000.

Fonte: Colunas 1 e 2: OECD, Development Assistance Committee 2003c. Coluna 3: Cálculos do Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano baseados em dados da ajuda ligada e parcialmente ligada, de OECD, Development Assistance Committee 2003c. Coluna 4: Geithner e Nankani 2002. Coluna 5: Cálculos do Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano baseados em dados do cancelamento da dívida, de OECD, Development Assistance Committee 2003c. Coluna 6: Birsdall e Roodman 2003. Colunas 7-10: UN 2003a.

resistência da pobreza precisam de ser muito mais ambiciosos, como nos seguintes casos:

- Variedades de alta produção, resistentes à seca e à peste, de culturas alimentares como o sorgo, mandioca e lentilhas.
- Energia limpa para pessoas rurais que usam atualmente madeira e estume.
- Computadores sem fios, de baixo custo, a pilhas, que abram as comunicações às áreas rurais sem electricidade nem infra-estruturas de telecomunicações.
- Vacinas e tratamento para doenças negligenciadas como a doença do sono.

Estes investimentos são críticos para atingir os Objectivos 1 a 7, mas não constituem procura de mercado; as pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia têm pouco para gastar em medicamentos. Porque esses investimentos não atrairão o investimento privado, o sector público deve tomar a iniciativa. Mas as parcerias com o sector privado não são apenas desejáveis, mas essenciais nalgumas áreas – porque este tem o saber-fazer e a tecnologia.

A tecnologia é um motor do desenvolvimento humano. Os países ricos, ao abrirem o acesso às tecnologias, podem dar uma contribuição vital para atingir os Objectivos. Todavia, a abertura, pelo menos, abrandou – especialmente no sector industrial. A longo prazo, isto prejudica toda a gente. Muitos economistas argumentam agora que a livre circulação do conhecimento pode facilitar o crescimento para todos, em vez de gerar elevados retornos à custa do acesso. É por isso que é vital reabrir as negociações sobre o acordo TRIPS, operacionalizando as suas disposições para a transferência de tecnologia.

Os países ricos podem fazer muito mais para expandir o acesso à tecnologia enfrentando os obstáculos fundamentais:

- Falta de financiamento para investimentos em investigação e desenvolvimento.
- Leis de propriedade intelectual ambíguas.
- Limites dos preços diferenciados.
- Capacidade tecnológica nacional, incluindo capacidade de produção local.

O índice do compromisso com o desenvolvimento

O índice do compromisso com o desenvolvimento (ICD) é uma tentativa pioneira de monitorizar o modo como os países ricos cumprem os seus compromissos com a parceria mundial. Criado pelo Centro para o Desenvolvimento Mundial e pela revista *Foreign Policy*, o índice vai além da consideração dos indicadores tradicionais da ajuda – quantidades em dólares. Em vez disso, examina um conjunto mais amplo de dimensões e políticas, olhando tanto à qualidade como à quantidade da ajuda, às barreiras comerciais, ambiente, investimento, migração e manutenção da paz.

Construir num índice que tenha em conta toda a gama de políticas que afectam os países pobres é tão difícil quanto importante. Ainda que o ICD seja um primeiro passo importante para a responsabilização dos países ricos pelos seus compromissos, permanecem várias questões:

- *Avaliação de política "boa"*. O ICD destina-se a medir um conjunto específico de políticas que são assumidas como melhorando os resultados do desenvolvimento. Essas assunções acarretam inevitavelmente juízos de valor. Por exemplo, são dados melhores resultados em matéria de ajuda a países com boa governação do que àqueles em que a necessidade pode ser maior. Outro exemplo é o investimento directo estrangeiro (IDE), uma componente do índice, onde a falta de dados levou o ICD a presumir que é bom em todas as circunstâncias.
- *Ponderação*. Talvez o maior problema de qualquer índice composto seja a importância a atribuir a cada indicador. O ICD utiliza uma variedade de métodos em cada área de política. Mas o índice global dá igual peso a cada uma das seis componentes. Embora seja a abordagem mais simples, ela minimiza a importância da ajuda e do comércio – provavelmente muito mais importantes do que, digamos, as contribuições para a manutenção da paz.
- *Fraquezas da medida*. Se as seis componentes das políticas dos países ricos apresentadas aqui são importantes para o desenvolvimento mundial, algumas são difíceis de medir. As políticas de migração que con-

tribuem para o desenvolvimento são difíceis de medir porque não há consenso claro sobre o que constitui uma boa política de migração e os dados são escassos. O ambiente também é uma área complexa que sofre de falta de dados adequados.

- *Complexidade*. O ICD foi projectado para visar políticas muito específicas, resultando numa multiplicidade de indicadores e numa vasta gama de métodos estatísticos. O preço dessa complexidade é que para todos, menos para o investigador dedicado e com conhecimentos do terreno, o índice será uma caixa preta: os resultados são claros, mas compreender o que está por detrás deles exige conhecimento especializado. Portanto, para o eleitor, para a organização não governamental, para o jornalista, ou para o político – tudo audiências chave – a mensagem do que precisa de mudar pode não ser clara.

- *Enviesamento contra as economias grandes*. Porque há aspectos fundamentais do índice (ajuda, manutenção da paz e contribuições do IDE) que são medidos em proporção do rendimento nacional bruto, as economias grandes – que muitas vezes dão o máximo em termos absolutos – acabam com resultados inferiores. Na verdade, os cinco países do topo têm todas populações inferiores a 20 milhões de pessoas.

Alguns dos resultados do índice são surpreendentes, por vezes devido aos problemas abordados acima. A Holanda lidera as classificações, deixando a Dinamarca em segundo lugar – de longe o mais generoso doador de ajuda pública ao desenvolvimento em percentagem do rendimento nacional bruto dos países do índice. Este resultado é devido principalmente aos resultados extremamente elevados da Holanda em IDE, onde os resultados da Dinamarca são muito baixos. Isto põe em relevo os problemas de utilizar o IDE como um resultado para a política: o IDE é um resultado, possivelmente mais afectado pela estrutura do sector privado do que pela política governamental. Portugal, outra surpresa, aparece em terceiro lugar e também é ajudado

por um resultado perfeito em IDE. Seguem-se-lhe a Nova Zelândia e a Suíça, em quarto e quinto lugares – países que, como Portugal, não são grandes doadores de ajuda pública ao desenvolvimento. A alta classificação da Suíça ilustra bem o problema de dar igual peso a todas as componentes do índice: tem resultados baixos nas importantes categorias da ajuda e do comércio, mas altos no investimento e na migração – áreas que são difíceis de medir e cujo impacto é mais controverso.

A Finlândia, Canadá, Austrália, Estados Unidos e o Japão têm os resultados mais baixos. Os dois maiores doadores de ajuda externa em quantidades de dólares – os Estados Unidos e o Japão – classificam-se nos dois últimos lugares. Os resultados de ambos os países sofrem porque a sua ajuda e o seu IDE, se são enormes em termos absolutos, são pequenos em relação ao tamanho das suas economias. O Japão tem resultados particularmente baixos em manutenção da paz, porque barreiras constitucionais e compromissos impedem-no de contribuir com soldados para a manutenção da paz. Mais uma vez, isto ilustra o problema da ponderação: em sectores importantes como o comércio e o ambiente, o Japão tem um desempenho relativamente melhor. Os resultados dos E.U.A. também é ajudado por um forte desempenho no comércio – ajudado pelo seu mercado mais aberto da agricultura, que não é tão subsidiado como os da Europa.

No entanto, o resultado mais importante do índice não reside nas classificações relativas, mas no facto de que mesmo o país do topo está praticamente a meio caminho de um resultado perfeito. Todos os países têm um longo caminho a percorrer para alcançar políticas que ajudem os países pobres a desenvolver-se.

Destinado a ser publicado anualmente, a primeira edição do ICD deveria aguçar o debate sobre as políticas de desenvolvimento dos países ricos e estimular discussões sobre a medição dessas políticas e o melhoramento dos dados.

Fonte: Birdsall e Roodman 2003.

VIVER DE ACORDO COM OS COMPROMISSOS DA DECLARAÇÃO DO MILÉNIO: POLÍTICA E NÃO CARIDADE

Viu-se mais acção em matéria de ajuda nos dois anos posteriores à Declaração do Milénio do que na década passada – com promessas de mais 16 mil milhões de dólares de ajuda até 2006, alívio da dívida a 26 países e um acordo de que os direitos de propriedade intelectual não se atravessam no caminho do acesso à tecnologia, para proteger a saúde pública. Embora significativas, essas coisas conseguidas ficam aquém das promessas feitas. Mesmo os 16 mil milhões de

dólares adicionais de ajuda pública ao desenvolvimento só atingiriam 0,26% do rendimento nacional bruto dos membros da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento, até 2006 – e não o objectivo de 0,7%. Há pouca acção concreta na abertura de mercados, na transferência de tecnologia e no alívio da dívida, deixando demasiados países sem benefícios. Com os compromissos a ficarem aquém das necessidades, os países pobres continuarão a enfrentar a estagnação do crescimento, a acumulação da dívida (e insustentável) e queda dos preços de exportação.

Os países ricos deviam ser encorajados a preparar relatórios – contribuindo para uma estratégia de re-

dução da pobreza mundial – que fixassem as suas prioridades de acção.³³ Podiam sublinhar onde precisam de fazer mais para cumprir os seus compromissos. Por exemplo, os países generosos na ajuda nem sempre são tão abertos às importações dos países em desenvolvimento. Veja-se a Noruega, que faz muito para satisfazer os compromissos da ajuda, mas podia fazer mais em matéria de acesso ao mercado (quadro 8.4).³⁴ O actual processo de análises paritárias da ajuda da Comissão de ajuda ao Desenvolvimento da OCDE também podia ser expandido para incluir o comércio e o alívio da dívida, de modo que essas políticas pudessem ser analisadas num quadro coerente. O Japão importa mais dos países em desenvolvimento do que qualquer outro país rico (59% das importações totais), mas tem uma baixa ajuda pública ao desenvolvimento em percentagem do rendimento nacional bruto.

Um projecto de investigação recente desenvolveu um índice composto, o índice de compromisso com o desenvolvimento, que resume o desempenho dos países ricos na aplicação de políticas que contribuem para o desenvolvimento (caixa 8.10). Tal como outros índices compostos, este ajuda os políticos – neste caso, os políticos dos países ricos – a avaliar a sua situação e a sublinhar áreas para melhorar. Mostra o desempenho deles em relação a outros países, não só na ajuda, mas também na protecção, ou não, dos seus mercados contra os bens dos países em desenvolvimento, nos investimentos, na abertura de portas aos imigrantes, na contribuição para a manutenção da paz e na contribuição para a gestão ambiental mundial. Produto de investigação inovadora, o índice não visa “nomear e envergonhar” mas diagnosticar defeitos e estimular a acção para fazer mais.

Como se assinalou, o Objectivo 8 não tem objectivos limitados no tempo nem quantitativos. Mas os países ricos podem fixar os seus próprios prazos para objectivos que exijam a sua acção. Propõe-se aqui alguns indicadores de progresso, com especificidade e prazos em áreas críticas.

- Aumento da ajuda pública ao desenvolvimento para preencher hiatos de financiamento – segundo um cálculo por baixo, em 50 mil milhões de dólares.
- Aumentar a ajuda pública ao desenvolvimento para os países menos desenvolvidos.
- Desenvolver medidas concretas para aplicação da Declaração de Roma sobre Harmonização.

- Eliminação de tarifas e quotas sobre produtos agrícolas, têxteis e vestuário exportados pelos países em desenvolvimento.
- Eliminar os subsídios às exportações agrícolas.
- Concordar com uma facilidade compensatória de financiamento contra choques externos para os PPAE – incluindo o colapso dos preços das mercadorias – e financiá-la.
- Financiar uma redução mais profunda da dívida para os países PPAE que tenham atingido o ponto de conclusão, para assegurar a sustentabilidade.
- Introduzir protecção e remuneração do conhecimento tradicional no acordo TRIPS.
- Chegar a acordo acerca do que os países sem capacidade produtiva suficiente podem fazer para proteger a saúde pública, ao abrigo do acordo TRIPS.

Os compromissos já assumidos pelos países ricos mostram que o mundo mudou. A integração do mercado mundial e os avanços tecnológicos aumentaram – tal como a exposição à doença, os custos das perdas ambientais e os riscos de contágio financeiro mundial. As acções dentro das fronteiras nacionais não são suficientes para enfrentar esses problemas. É necessária a parceria no interesse mútuo. Mas os países ricos também precisam de agir porque eliminar o sofrimento humano é um imperativo ético. Para os países ricos, cumprir os seus compromissos é uma questão não só de caridade, mas de política – política que faz parte da abordagem coerente da comunidade internacional para erradicar a pobreza mundial.

Na viragem do século, a perspectiva de erradicar a pobreza parecia possível. A guerra-fria tinha acabado e a perspectiva de todas as sociedades convergirem para metas comuns parecia ao alcance. Todavia, quando este Relatório vai para o prelo, os desafios mundiais – do Iraque à disseminação de novas doenças mortais – avultam ameaçadoramente. O abrandamento económico mundial também ameaça minar a acção dos países ricos a favor do desenvolvimento, na medida em que as suas próprias economias estão sob pressão para reduzir défices orçamentais e insistem nas suas próprias vantagens comerciais. É por isso que é de toda a urgência, para todas as nações, cumprir as suas promessas. Acompanhar os progressos no sentido do Objectivo 8 e enumerar o lado dos países ricos na parceria para o desenvolvimento é tão importante como acompanhar os Objectivos 1 a 7.