



## Introdução

# Cooperação Internacional numa Encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual

Em cada hora,  
mais de 1.200 crianças  
morrem longe  
do olhar dos meios  
de comunicação

O ano de 2004 terminou com um acontecimento que demonstrou o poder de destruição da natureza e o poder de regeneração da compaixão humana. O *tsunami* que varreu o Oceano Índico deixou mais de 300.000 mortos. Milhões de pessoas ficaram sem casa. Dias depois do *tsunami*, uma das piores catástrofes naturais dos últimos anos tinha dado lugar à maior acção mundial de assistência internacional, mostrando o que se pode conseguir através da solidariedade global quando a comunidade internacional se empenha num grande esforço.

O *tsunami* foi uma tragédia imprevisível, em grande medida inevitável e que teve grande visibilidade. Outras tragédias são monotonamente previsíveis, prontamente evitáveis e menos visíveis. Em cada hora, mais de 1.200 crianças morrem longe do olhar dos meios de comunicação. É o equivalente a três tsunamis por mês, todos os meses, a atingir os cidadãos mais vulneráveis do mundo – as crianças. As causas de morte não serão sempre as mesmas, mas a esmagadora maioria pode ser atribuída a uma única patologia: pobreza. Ao contrário do tsunami, esta patologia é evitável. Com a tecnologia, recursos financeiros e o saber acumulado de hoje, o mundo tem as condições necessárias para ultrapassar a privação extrema. Todavia, enquanto comunidade internacional, permitimos que a pobreza destrua vidas numa escala que minimiza o impacto do *tsunami*.

Há cinco anos, no início do novo milénio, os governos de todo o mundo uniram-se para fazer uma promessa notável às vítimas da pobreza em todo o mundo. Reunidos nas Nações Unidas, assinaram a Declaração do Milénio – uma promessa solene de “libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjectas e desumanas da pobreza extrema”. A declaração apresenta uma visão arrojada, firmada num compromisso partilhado com relação aos direitos humanos universais e à justiça social, e apoiada por metas com prazos bem definidos. Essas metas – os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) – incluem a redução da

pobreza extrema para metade, diminuição da mortalidade de crianças, provisão de educação para todas as crianças do mundo, redução das doenças infecciosas e a promoção de uma nova parceria mundial para produzir resultados. O prazo para atingir os Objectivos acaba em 2015.

O desenvolvimento humano não se esgota nos ODM. Mas os Objectivos dão uma referência crucial para medir o progresso no caminho que leva à criação de uma nova ordem mundial, mais justa, menos pobre e menos insegura. Em Setembro de 2005, os governos de todo o mundo reunir-se-ão de novo nas Nações Unidas para examinar os progressos conseguidos desde a assinatura da Declaração do Milénio – e traçar um caminho para a década até 2015.

Não são muitos os motivos para celebrações. Registaram-se alguns progressos importantes do desenvolvimento humano desde a assinatura da Declaração do Milénio. A pobreza diminuiu e os indicadores sociais melhoraram. Os ODM proporcionaram um ponto focal para a preocupação internacional, colocando o desenvolvimento e a luta contra a pobreza na agenda internacional, de um modo que parecia inimaginável há uma década. O ano de 2005 tem sido marcado por uma campanha mundial sem precedentes, dedicada a relegar a pobreza para o passado. Essa campanha já deixou a sua marca no progresso da ajuda e do alívio da dívida durante a Cimeira do Grupo das Oito (G-8) principais economias industrializadas. A lição a tirar é a seguinte: argumentos

Este é o momento de provar que a Declaração do Milénio não é apenas uma promessa no papel, mas um compromisso de mudança

convincentes, apoiados pela mobilização pública, podem mudar o mundo.

Todavia, quando os governos se preparam para a cimeira da ONU de 2005, a ficha do relatório global sobre o progresso torna a leitura deprimente. A maioria dos países está fora do caminho para a maior parte dos ODM. O desenvolvimento humano está a esmorecer nalgumas áreas fundamentais e as desigualdades já profundas estão a alargar-se. Podemos encontrar várias formulações diplomáticas e terminologia polida para descrever a divergência entre o progresso no desenvolvimento humano e a ambição plasmada na Declaração do Milénio. Nenhuma delas deveria poder obscurecer uma verdade simples: a promessa aos pobres do mundo está a ser quebrada.

Este ano de 2005 marca uma encruzilhada. Os governos de todo o mundo enfrentam uma escolha. Uma opção é aproveitar o momento e fazer de 2005 o início de uma “década para o desenvolvimento”. Se as políticas e os investimentos necessários para atingir os ODM forem disponibilizados hoje, ainda há tempo para cumprir as promessas da Declaração do Milénio. Mas o tempo está a passar. A cimeira da ONU dá uma oportunidade crítica para adoptar os planos de acção corajosos necessários, não só para voltar ao caminho dos objectivos de 2015, mas também para vencer as profundas desigualdades que dividem a humanidade e forjar um novo e mais justo padrão de globalização.

A outra opção é deixar as coisas como estão e fazer de 2005 o ano em que a promessa da Declaração do Milénio é quebrada. Esta é uma escolha que fará com que os líderes políticos da geração actual sejam lembrados na história como os líderes que deixaram fugir a oportunidade de cumprir os ODM. Em vez de produzir acção, a cimeira da ONU poderá gerar uma outra ronda de declarações altamente sonantes, com os países ricos a oferecerem mais palavras e nenhuma acção. Um resultado destes terá consequências óbvias para os pobres de todo o mundo. Mas num mundo de ameaças e oportunidades cada vez mais interrelacionadas, também porá em perigo a segurança, paz e prosperidade mundiais.

A cimeira de 2005 dá aos governos que assinaram a Declaração do Milénio uma oportunidade crítica para mostrarem que querem acção – e que são capazes de quebrar a rotina. Este é o momento de provar que a Declaração do Milénio não é apenas uma promessa no papel, mas um compromisso

de mudança. A cimeira é o momento para mobilizar os recursos do investimento e para desenvolver os planos necessários para construir as defesas que podem travar o *tsunami* da pobreza mundial. O que é preciso é a vontade política para agir de acordo com a visão que os governos expuseram há cinco anos.

## **O Relatório do Desenvolvimento Humano de 2005**

Este relatório trata da dimensão do desafio que o mundo enfrenta no início da contagem decrescente de 10 anos até 2015. O seu enfoque é sobre o que os governos dos países ricos podem fazer para manter a sua parte do negócio da parceria global. Isso não implica que os países em desenvolvimento não tenham responsabilidade. Pelo contrário, têm a principal responsabilidade. Nenhum montante de cooperação internacional pode compensar as acções de governos que falham na prioridade ao desenvolvimento humano, no respeito aos direitos humanos, no ataque à desigualdade e na erradicação da corrupção. Mas sem um compromisso renovado com a cooperação, apoiada na acção prática, os ODM não serão atingidos – e a Declaração do Milénio será lembrada na história apenas como um conjunto de promessas vazias.

Focamos três pilares da cooperação, cada um com uma necessidade urgente de renovação. O primeiro pilar é a ajuda ao desenvolvimento. A ajuda internacional é um investimento fundamental no desenvolvimento humano. Os retornos desse investimento podem ser medidos em termos do potencial humano libertado através da prevenção de doenças e mortes evitáveis, provisão de educação para todas as crianças, superação das desigualdades de género e da criação das condições para o crescimento económico sustentado. A ajuda ao desenvolvimento sofre de dois problemas: subfinanciamento crónico e má qualidade. Tem havido melhorias em ambas as frentes, mas continua a haver muito que fazer para fechar os hiatos de financiamento dos ODM e melhorar o valor do dinheiro.

O segundo pilar é o comércio internacional. Nas condições correctas, o comércio pode ser um forte catalizador do desenvolvimento humano. As conversações da “Ronda de Desenvolvimento” de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), lançadas em 2001, deram aos governos dos países ricos uma oportunidade para criar essas condições.

Quatro anos depois, não foi alcançado nada de substancial. As políticas comerciais dos países ricos continuam a negar aos países pobres e às pessoas pobres uma parcela justa da prosperidade global – e elas opõem-se à Declaração do Milénio. Mais do que a ajuda, o comércio tem o potencial para aumentar a parcela dos países e das pessoas mais pobres do mundo na prosperidade global. Limitar esse potencial através de políticas comerciais injustas é inconsistente com o compromisso dos ODM. Mais do que isso, é injusto e hipócrita.

O terceiro pilar é a segurança. Conflitos violentos arruinam a vida de centenas de milhões de pessoas. São uma fonte de violações sistemáticas dos direitos humanos e uma barreira ao progresso no sentido dos ODM. A natureza dos conflitos alterou-se e emergiram novas ameaças à segurança colectiva. Num mundo cada vez mais interligado, as ameaças colocadas pelo fracasso na prevenção de conflitos, ou no aproveitamento das oportunidades de paz, atravessam inevitavelmente as fronteiras nacionais. Uma cooperação internacional mais eficaz podia ajudar a eliminar a barreira ao progresso dos ODM criada pelos conflitos violentos, produzindo as condições para o desenvolvimento humano acelerado e a verdadeira segurança.

A renovação deve acontecer simultaneamente em cada pilar da cooperação internacional. O fracasso em qualquer uma das áreas minará as bases do progresso futuro. Regras mais eficazes no comércio internacional contarão pouco em países onde um conflito violento bloqueia as oportunidades de participar no comércio. Maior ajuda sem regras comerciais mais justas dará resultados abaixo do óptimo. E sem as perspectivas de melhoria do bem-estar humano e de redução da pobreza que podem ser dadas através da ajuda e do comércio, a paz continuará a ser frágil.

## O estado do desenvolvimento humano

Há quinze anos, o primeiro *Relatório do Desenvolvimento Humano* esperava uma década de rápido progresso. “A década de 1990”, previa com optimismo, “está a definir-se como a década do desenvolvimento humano, pois raramente tem havido um consenso semelhante sobre os objectivos reais das estratégias de desenvolvimento.” Hoje, como em 1990, também há um consenso sobre o desenvolvimento. Esse consenso tem sido expresso com vigor nos relatórios

do Projecto Milénio da ONU e da Comissão para África patrocinada pelo Reino Unido. Infelizmente, o consenso ainda tem de dar lugar a acções práticas – e há sinais agourentos para a próxima década. Existe o perigo eminente de que nos próximos 10 anos, tal como nos últimos 15, o progresso em desenvolvimento humano seja muito menor do que o que o novo consenso promete.

Conseguiu-se muito desde o primeiro *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Em média, as pessoas dos países em desenvolvimento estão mais saudáveis, mais instruídas e menos empobrecidas – e têm mais probabilidade de viver numa democracia multipartidária. Desde 1990, a esperança de vida nos países em desenvolvimento aumentou 2 anos. Há menos 3 milhões de óbitos de crianças anualmente e menos 30 milhões de crianças que não frequentam a escola. Mais de 130 milhões de pessoas escaparam à pobreza extrema. Estes ganhos de desenvolvimento humano não devem ser subestimados.

Nem devem ser exagerados. Em 2003, 18 países com uma população conjunta de 460 milhões de pessoas tiveram resultados mais baixos no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do que em 1990 – um recuo sem precedentes. No meio de uma economia global cada vez mais próspera, 10,7 milhões de crianças por ano não vivem para ver o seu quinto aniversário e mais de mil milhões de pessoas sobrevivem numa pobreza abjecta, com menos de 1 dólar por dia. A pandemia de VIH/SIDA infligiu a maior inversão simples de sempre ao desenvolvimento humano. Em 2003, a pandemia custou 3 milhões de vidas e deixou outros 5 milhões de pessoas infectadas. Milhões de crianças ficaram órfãs.

A integração global está a forjar uma mais profunda interligação entre países. Em termos económicos, o espaço entre pessoas e países está a diminuir rapidamente, na medida em que o comércio, a tecnologia e o investimento ligam todos os países numa teia de interdependência. Em termos de desenvolvimento humano, o espaço entre países é assinalado por profundas e, nalguns casos, crescentes desigualdades de rendimento e de possibilidades de vida. Um quinto da humanidade vive em países onde muitas pessoas nem pensam antes de gastar 2 dólares por dia num *cappuccino*. Outro quinto da humanidade sobrevive com menos de 1 dólar por dia e vive em países onde as crianças morrem por falta de uma simples rede mosquiteira.

Existe o perigo eminente de que nos próximos 10 anos, tal como nos últimos 15, o progresso em desenvolvimento humano seja muito menor do que tem sido prometido

Os 500 indivíduos mais ricos do mundo têm um rendimento conjunto maior do que o rendimento das 416 milhões de pessoas mais pobres

No início do século XXI, vivemos num mundo dividido. O tamanho da divisão coloca um desafio fundamental à comunidade humana global. Parte desse desafio é ética e moral. Como disse Nelson Mandela em 2005: “A pobreza maciça e a desigualdade obscena são flagelos tão grandes dos nossos tempos – tempos em que o mundo se gaba de progressos extraordinários na ciência, tecnologia, indústria e na acumulação de riqueza – que têm de ser colocados ao lado da escravatura e do *apartheid* como males sociais.” Os flagelos gémeos da pobreza e da desigualdade podem ser derrotados – mas o progresso tem sido hesitante e desigual.

Tanto os países ricos como os países pobres têm interesse em alterar este panorama. Reduzir o abismo de riqueza e de oportunidade que divide a comunidade humana não é um jogo de soma zero, em que alguém tem de perder para que outros ganhem. Aumentar as oportunidades para que as pessoas dos países pobres possam ter uma vida longa e saudável, darem aos filhos uma educação adequada e escaparem à pobreza, não diminuirá o bem-estar das pessoas dos países ricos. Pelo contrário, ajudará a construir uma prosperidade partilhada e a reforçar a nossa segurança colectiva. No nosso mundo interligado, um futuro construído sobre as bases de pobreza maciça no meio da abundância é economicamente ineficiente, politicamente insustentável e moralmente indefensável.

Os hiatos de esperança de vida estão entre as mais fundamentais de todas as desigualdades. Hoje, uma pessoa que viva na Zâmbia tem menos possibilidades de chegar aos 30 anos do que uma pessoa nascida na Inglaterra, em 1840 – e o hiato está a alargar-se. O VIH/SIDA está no cerne do problema. Na Europa, o maior choque demográfico desde a Peste Negra foi sofrido pela França durante a Primeira Guerra Mundial. A esperança de vida caiu cerca de 16 anos. Por comparação, o Botswana enfrenta uma queda da esperança de vida de 31 anos infligida pelo VIH/SIDA. Para lá dos custos humanos imediatos, o VIH/SIDA está a destruir a infra-estrutura social e económica de que depende a recuperação. A doença ainda não é curável. Mas milhões de vidas já podiam ter sido poupadas se a comunidade internacional não tivesse ficado à espera de que uma grave ameaça se tornasse numa crise declarada.

Nenhum indicador capta a divergência na oportunidade de desenvolvimento humano mais forte-

mente do que a mortalidade de crianças. As taxas de mortalidade entre as crianças de todo o mundo estão a diminuir, mas a tendência está a abrandar – e o hiato entre países ricos e pobres está a alargar-se. Esta é uma área em que o abrandamento das tendências custa vidas. Se o progresso da década de 1980 tivesse sido sustentado desde 1990, este ano haveria menos 1,2 milhões de óbitos de crianças. A África Subsariana responde por uma parcela crescente de óbitos de crianças: a região representa 20% dos nascimentos em todo o mundo e 44% dos óbitos de crianças. Mas o abrandamento do progresso estende-se para além da África Subsariana. Algumas das mais visíveis “estórias de sucesso” da globalização – incluindo a China e a Índia – estão a fracassar na conversão da criação de riqueza e aumento de rendimentos numa redução mais rápida da mortalidade de crianças. Uma desigualdade de desenvolvimento humano profundamente enraizada está no coração do problema.

Os debates sobre as tendências na desigualdade de rendimentos a nível mundial continuam a intensificar-se. Menos aberta ao debate é a escala simples da desigualdade. Os 500 indivíduos mais ricos do mundo têm um rendimento conjunto maior do que o rendimento das 416 milhões de pessoas mais pobres. Para além destes extremos, os 2,5 mil milhões de pessoas que vivem com menos de 2 dólares por dia – 40% da população mundial – representam 5% do rendimento mundial. Os 10% mais ricos, que vivem quase todos em países de rendimento elevado, representam 54%.

Um corolário óbvio da extrema desigualdade mundial é que mesmo modificações modestas na distribuição, de cima para baixo, podem ter efeitos consideráveis sobre a pobreza. Utilizando uma base de dados da distribuição do rendimento mundial, estimámos um custo de 300 mil milhões de dólares para ajudar 1.000 milhões de pessoas a viverem com menos de 1 dólar por dia acima do limiar de pobreza extrema. Essa quantia representa 1,6% do rendimento dos 10% mais ricos da população mundial. É claro que este valor descreve uma transferência estática. Atingir a sustentabilidade da redução da pobreza requer processos dinâmicos, através dos quais países e pessoas pobres podem produzir a sua saída da privação extrema. Mas no nosso mundo extremamente desigual, uma maior equidade poderia fornecer um catalizador poderoso para a redução da pobreza e o progresso no sentido dos ODM.

Quais são as implicações da actual trajectória de desenvolvimento humano para os ODM? Tratamos esta questão utilizando dados de países para projectar onde estaria o mundo em relação a alguns dos principais ODM, em 2015. O retrato não é encorajador. Se as tendências actuais se mantiverem, existirão hiatos enormes entre as metas dos ODM e os resultados. Esses hiatos podem ser expressos em estatísticas, mas por detrás das estatísticas estão vidas e esperanças de pessoas comuns. Os custos humanos nunca podem ser captados só por números. Mas a nossa projecção para 2015 dá uma indicação da dimensão dos custos. Se os países em desenvolvimento continuarem no caminho actual, terão consequências como as seguintes:

- A meta dos ODM de reduzir a mortalidade de crianças não será atingida por uma diferença de 4,4 milhões de óbitos de crianças, evitáveis, em 2015 – um número equivalente a três vezes o número de crianças com menos de cinco anos em Londres, Nova Iorque e Tóquio. Nos próximos dez anos, o hiato entre o objectivo e a tendência actual ascenderá a mais de 41 milhões de crianças, que morrerão antes do seu quinto aniversário por causa da mais prontamente curável de todas as doenças – pobreza. Este é um resultado difícil de compaginar com a promessa da Declaração do Milénio de proteger as crianças de todo o mundo.
- O hiato entre a meta dos ODM de reduzir a pobreza para metade e os resultados projectados é equivalente a mais 380 milhões de pessoas a viver com menos de 1 dólar por dia em 2015.
- A meta dos ODM de ensino primário universal não será atingida nas tendências actuais, com 47 milhões de crianças ainda sem frequentar a escola em 2015.

Estas são simples projecções futuras de tendências actuais – e tendências não são um fatalismo. Como diz a máxima do mercado financeiro, o desempenho do passado não é um guia para resultados futuros. Para os ODM, isso são, indiscutivelmente, boas notícias. Como disse o Secretário-Geral da ONU: “Os ODM podem ser atingidos em 2015 – mas só se todos os envolvidos quebrarem a rotina e, imediatamente, acelerarem e aumentarem substancialmente a acção”. Alguns dos países mais pobres do mundo – incluindo o Bangladesh, Uganda e Vietname – mostraram que o progresso rápido é possível.

Mas os países ricos têm de ajudar a suportar os custos iniciais de uma descolagem do desenvolvimento humano mundial.

Quando os governos se preparam para a cimeira da ONU de 2005, a projecção para 2015 deixa um claro aviso. Falando sem rodeios, o mundo está a encaminhar-se para um desastre fortemente anunciado do desenvolvimento humano, cujos custos se contarão em mortes evitáveis, crianças que não frequentam a escola e perda de oportunidades para a redução da pobreza. Este desastre é tão evitável como previsível. Se os governos forem sérios quanto ao seu empenho nos ODM, a rotina não será uma opção. A cimeira das Nações Unidas de 2005 dá uma oportunidade para traçar um novo caminho para a próxima década.

### **Por que é importante a desigualdade**

Os hiatos do desenvolvimento humano dentro dos países são tão acentuados como os hiatos entre países. Esses hiatos reflectem oportunidades desiguais – pessoas retidas por causa do seu género, identidade de grupo, riqueza ou localização. Essas desigualdades são injustas. Também são um desperdício económico e socialmente desestabilizadores. Vencer as forças estruturais que criam e perpetuam a extrema desigualdade é um dos caminhos mais eficazes para vencer a extrema pobreza, aumentando o bem-estar da sociedade e acelerando o progresso para os ODM.

Os próprios ODM são uma declaração vital da vontade internacional, radicada num compromisso com os direitos humanos básicos. Esses direitos – à educação, igualdade sexual, sobrevivência na infância e nível de vida digno – são universais por natureza. É por isso que o progresso para os ODM deveria ser para todas as pessoas, independentemente do seu rendimento familiar, género ou localização. Contudo, os governos medem o progresso em relação às suas médias nacionais. Estas médias podem esconder desigualdades profundas no progresso assente em disparidades baseadas na riqueza, género, identidade de grupo e outros factores.

Como se mostra neste Relatório, o fracasso em tratar desigualdades extremas actua como um travão ao progresso na realização dos ODM. Em muitos dos ODM, o pobre e o desfavorecido estão a ficar para trás. Análises transversais de países sugerem que as taxas de

A meta dos ODM de reduzir a mortalidade de crianças não será atingida por uma diferença de 4,4 milhões de óbitos de crianças, evitáveis, em 2015

Em cada ano, perdem-se cerca de 130.000 vidas jovens na Índia devido à desvantagem associada ao facto de ter nascido com dois cromossomas X

mortalidade de crianças entre os 20% mais pobres da população estão a cair em menos de metade da média mundial. Porque os 20% mais pobres respondem por uma parcela desproporcionalmente grande da mortalidade de crianças, estão a abrandar a taxa global de progresso na realização dos ODM. Criar as condições nas quais os pobres podem avançar, como parte de um progresso global do desenvolvimento humano, daria um novo impulso dinâmico aos ODM. E atacaria também uma causa de injustiça social.

Camadas múltiplas e entrelaçadas de desigualdade criam desvantagens para as pessoas ao longo da vida. A desigualdade de rendimento está a aumentar em países que representam mais de 80% da população mundial. A desigualdade nesta dimensão é importante, em parte por causa da ligação entre padrões de distribuição e níveis de pobreza. O rendimento médio é três vezes mais elevado no Brasil de desigualdade elevada e rendimento médio, do que no Vietname de desigualdade baixa e rendimento baixo. Contudo, os rendimentos dos 10% mais pobres do Brasil são inferiores aos dos 10% mais pobres do Vietname. Níveis elevados de desigualdade de rendimento são maus para o crescimento e enfraquecem a taxa à qual o crescimento é convertido em redução da pobreza: reduzem o tamanho do bolo económico e o tamanho da fatia conseguida pelos pobres.

As desigualdades de rendimento interagem com outras desigualdades nas possibilidades da vida. Nascer numa família pobre diminui as possibilidades da vida, nalguns casos em sentido literal. As crianças nascidas nos 20% mais pobres das famílias do Gana ou Senegal têm 2 a 3 vezes mais probabilidade de morrer antes dos 5 anos do que as crianças nascidas nos 20% mais ricos das famílias. A desvantagem acompanha as pessoas ao longo da vida. As mulheres pobres têm menos probabilidade de ser educadas e menos probabilidade de receber cuidados pré-natais quando estão grávidas. Os seus filhos têm menos probabilidade de sobreviver e menos probabilidade de concluir a escola, perpetuando um ciclo de privação que se transmite através de gerações. As desigualdades básicas das possibilidades da vida não se restringem aos países pobres. Os resultados da saúde nos Estados Unidos, o país mais rico do mundo, reflectem desigualdades profundas baseadas na riqueza e na raça. As disparidades regionais são outra fonte de desigualdades. As linhas de fractura do desenvolvimento humano separam as regiões rurais das urbanas e as regiões pobres

das ricas, do mesmo país. No México, as taxas de alfabetização nalguns Estados são comparáveis às que se encontravam em países de rendimento elevado. Nos municípios predominantemente rurais e indígenas de Estados da cintura de pobreza do Sul, como Guerrero, as taxas de alfabetização das mulheres aproximam-se das do Mali.

O género é um dos mais fortes indicadores mundiais de desvantagem. Esta situação é clara na Ásia do Sul. O grande número de “mulheres que faltam” na região dá testemunho da dimensão do problema. A desvantagem começa à nascença. Na Índia, a taxa de mortalidade de menores de 5 anos é 50% mais elevada nas raparigas do que nos rapazes. Dito de outra maneira, perdem-se 130.000 vidas jovens por ano devido à desvantagem associada ao facto de ter nascido com dois cromossomas X. No Paquistão, a paridade sexual na frequência escolar daria a mais dois milhões de raparigas a possibilidade de uma educação.

Reduzir a desigualdade na distribuição das oportunidades de desenvolvimento humano é uma prioridade de política pública por direito próprio: isto é importante por razões intrínsecas. Seria também um instrumento para acelerar o progresso no sentido dos ODM. Anular o hiato na mortalidade de crianças, entre os 20% mais ricos e os mais pobres, reduziria os óbitos de crianças em quase dois terços, poupando mais de 6 milhões de vidas por ano – e colocando o mundo de novo no caminho da realização da meta dos ODM de uma redução de dois terços nas taxas de mortalidade de crianças.

Uma distribuição mais equitativa do rendimento funcionaria como um forte catalisador da redução acelerada da pobreza. Utilizamos inquéritos aos rendimentos e despesas das famílias para simular o efeito de um padrão de crescimento em que as pessoas na pobreza obtêm uma parcela do crescimento futuro que é o dobro da sua parcela actual do rendimento nacional. Para o Brasil, esta versão de crescimento a favor dos pobres encurta em 19 anos o horizonte temporal para reduzir a pobreza para metade; para o Quénia, encurta em 17 anos. Conclusão: quando se trata de redução da privação de rendimento, a distribuição é tão importante como o crescimento. Essa conclusão é tão válida para os países de rendimento baixo, como para os países de rendimento médio. Sem uma distribuição do rendimento melhorada, a África Subsariana precisaria de taxas de crescimento incrivelmente elevadas para

reduzir a pobreza para metade até 2015. Podemos acrescentar ainda que o compromisso demonstrado para reduzir a desigualdade, como parte de uma estratégia mais ampla de redução da pobreza, poderia aumentar a disponibilidade para ajuda entre as populações dos países doadores.

Aumentar proporcionalmente os exercícios de simulação nacional utilizando um modelo de distribuição do rendimento global permite destacar os benefícios potenciais da redução da desigualdade para a redução da pobreza mundial. Utilizando esse modelo, perguntamos o que aconteceria se as pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia duplicassem a sua parcela do crescimento futuro. Resultado: um declínio de um terço – ou 258 milhões de pessoas – no número projectado de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia em 2015.

Exercícios como estes descrevem os resultados que são possíveis. Trabalhar para esses resultados exigirá novas orientações de política pública. Deveria ser dado muito mais peso à melhoria da disponibilidade, acessibilidade e provisão dos serviços e ao crescimento da parcela dos pobres no crescimento. Não há um esquema único para conseguir melhores resultados na distribuição do rendimento. Para muitos países, especialmente da África Subsariana, são necessárias medidas para libertar o potencial produtivo da agricultura dos pequenos proprietários e das áreas rurais. Mais universalmente, a educação é uma das chaves para uma maior equidade. Políticas fiscais socialmente transformadoras que dêem segurança e equipem os pobres com os activos necessários para escapar à pobreza também são vitais.

Nada disto implica que seja fácil alcançar maior equidade no desenvolvimento humano. As desigualdades extremas estão enraizadas em estruturas de poder que privam as pessoas pobres das oportunidades de mercado, limitam o seu acesso aos serviços e – de forma crucial – lhes negam uma voz política. Estas patologias de poder são más para o desenvolvimento baseado no mercado e a estabilidade política – e uma barreira para a realização dos ODM.

### **Ajuda internacional – aumentar a quantidade, melhorar a qualidade**

A ajuda internacional é uma das armas mais eficazes na guerra contra a pobreza. Hoje, essa arma está subutilizada, orientada de modo ineficiente e a precisar

de reparação. Reformar o sistema de ajuda internacional é uma necessidade fundamental para voltar ao caminho dos ODM.

Nos países ricos, a ajuda é vista muitas vezes como um acto unilateral de caridade. Essa visão é deslocada. Num mundo de ameaças e oportunidades interligadas, a ajuda é tanto um investimento como um imperativo moral – um investimento na prosperidade partilhada, segurança colectiva e num futuro comum. Não investir hoje numa escala suficiente gerará custos amanhã.

A ajuda ao desenvolvimento está no coração da nova parceria para o desenvolvimento exposta na Declaração do Milénio. Como em qualquer parceria, há responsabilidades e obrigações de ambos os lados. Os países em desenvolvimento têm a responsabilidade de criar um ambiente em que a ajuda possa produzir resultados óptimos. Por seu turno, os países ricos têm a obrigação de agir segundo os seus compromissos.

Há três condições para uma ajuda eficaz. Primeiro, tem de ser prestada em quantidade suficiente para apoiar a descolagem do desenvolvimento humano. A ajuda fornece aos governos os recursos para fazer os múltiplos investimentos na saúde, educação e infra-estruturas económicas necessários para romper os ciclos de privação e apoiar a recuperação económica – e os recursos precisam de ser adequados à escala do hiato de financiamento. Segundo, a ajuda tem de ser prestada numa base previsível, de baixos custos de transacção e valorizada. Terceiro, uma ajuda eficaz exige “apropriação nacional”. Os países em desenvolvimento têm a principal responsabilidade na criação das condições em que a ajuda pode produzir resultados óptimos. Embora tenha havido progressos no aumento da quantidade e na melhoria da qualidade da ajuda, nenhuma destas condições ainda foi satisfeita.

Quando a Declaração do Milénio foi assinada, o copo da assistência ao desenvolvimento estava três quartos vazio – e a vazar. Durante a década de 1990, os orçamentos da ajuda foram sujeitos a profundos cortes, com a assistência per capita à África Subsariana a cair um terço. Hoje, o copo do financiamento da ajuda está quase meio cheio. A Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento, em 2002, assinalou o início de uma recuperação na ajuda. Desde Monterrey, a ajuda aumentou 4% ao ano em termos reais, ou 12 mil milhões de dólares (em dólares constantes de 2003). No seu

A ajuda ligada continua a ser um dos abusos mais chocantes da ajuda ao desenvolvimento dirigida para a pobreza

conjunto, os países ricos gastam actualmente 0,25% do seu rendimento nacional bruto (RNB) em ajuda – menos do que em 1990, mas numa tendência ascendente desde 1997. O compromisso da União Europeia de atingir um limiar de 0,51% em 2010 é especialmente encorajador.

Porém, mesmo que os aumentos projectados sejam integralmente cumpridos, permanece um grande défice de ajuda para financiar os ODM. Esse défice aumentará de 46 mil milhões de dólares em 2006 para 52 mil milhões em 2010. O hiato de financiamento é especialmente grande em relação à África Subsariana, onde os fluxos de ajuda precisam de duplicar em cinco anos para fazer face aos custos estimados de realização dos ODM. O fracasso em anular o hiato do financiamento através de um crescimento faseado da ajuda impedirá os governos de fazer os investimentos na saúde, educação e infra-estruturas necessários para melhorar o bem-estar e apoiar a recuperação económica na dimensão necessária para atingir os ODM.

Embora os países ricos tenham admitido publicamente a importância da ajuda, contudo, até ao momento, as suas acções não têm correspondido às suas palavras. O G-8 inclui três países – Itália, Estados Unidos e Japão – com as mais baixas parcelas da ajuda no RNB entre os 22 países da Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Numa nota mais positiva, os Estados Unidos, o maior concessionário de ajuda mundial, aumentaram a ajuda em 8 mil milhões de dólares desde 2000 e são agora o maior doador mundial para África Subsariana. O estabelecimento de metas mais ambiciosas é outro desenvolvimento bem-vindo. Contudo, os doadores não têm bons resultados quando se consideram metas de ajuda – e alguns dos principais doadores não conseguiram passar das metas fixadas para o estabelecimento de compromissos orçamentais concretos e vinculativos. Para que os ODM sejam atingidos, os próximos 10 anos têm de marcar uma clara ruptura com os 15 anos passados. Desde 1990, a prosperidade crescente dos países ricos fez pouco para aumentar a generosidade: o rendimento per capita aumentou em cerca de 6.070 dólares, enquanto a ajuda per capita caiu cerca de 1 dólar. Dados como estes sugerem que os que ganharam com a globalização não deram prioridade à ajuda para os que perderam, mesmo que pudessem ganhar em fazê-lo.

O subfinanciamento crónico da ajuda é um reflexo de prioridades distorcidas na despesa pública. A segurança colectiva depende cada vez mais do ataque às causas subjacentes da pobreza e desigualdade. Todavia, por cada 1 dólar gasto em ajuda, os países ricos afectam outros 10 dólares aos orçamentos militares. Só o aumento das despesas militares desde 2000, se tivesse sido gasto na ajuda, teria sido suficiente para atingir a velha meta da ONU de gastar 0,7% do RNB em ajuda. Não ver a segurança humana para além da segurança militar reflecte-se em subinvestimentos no tratamento de algumas das maiores ameaças à vida humana. A despesa actual com o VIH/SIDA, uma doença que custa 3 milhões de vidas por ano, representa o valor de três dias de despesas militares.

Por vezes levantam-se questões sobre se os ODM são comportáveis. Em última análise, o que é comportável é uma matéria de prioridades políticas. Mas os investimentos necessários são modestos na escala da riqueza dos países ricos. Os 7 mil milhões de dólares necessários anualmente, durante a próxima década, para prover o acesso a água limpa a 2,6 mil milhões de pessoas são menos do que os Europeus gastam em perfume e menos do que os Americanos gastam em cirurgias plásticas. Isto em relação a um investimento que pouparia cerca de 4.000 vidas por dia.

Os doadores reconheceram a importância de atacar os problemas na qualidade da ajuda. Em Março de 2005, a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda estabeleceu princípios importantes para os doadores melhorarem a eficácia da ajuda, juntamente com metas para monitorizar o progresso de novas práticas. A coordenação está a melhorar, há menor utilização de ajuda ligada e tem sido dada mais ênfase à apropriação nacional. Mas a boa prática está muito aquém do princípio declarado. A concessão de ajuda ainda fica muito aquém das promessas, minando o planeamento financeiro da redução da pobreza. Ao mesmo tempo, a forma específica que a condicionalidade muitas vezes assume enfraquece a apropriação nacional e contribui para rupturas nos fluxos de ajuda. A relutância dos doadores em usar sistemas nacionais aumenta os custos de transacção e enfraquece a capacidade nacional.

A ajuda ligada continua a ser um dos abusos mais chocantes da ajuda ao desenvolvimento dirigida para a pobreza. Ao ligar a ajuda à provisão de produtos e serviços fornecidos pelo país doador, em

vez de permitir que os receptores da ajuda se sirvam do mercado aberto, a ajuda ligada reduz o seu valor. Muitos doadores têm vindo a reduzir a ajuda ligada, mas a prática continua a prevalecer amplamente e a não ser inteiramente revelada. Estimamos, de forma conservadora, os custos da ajuda ligada aos países de rendimento baixo entre 5 a 7 mil milhões de dólares. A África Subsariana paga um “imposto de ajuda ligada” de 1,6 mil milhões de dólares.

Nalgumas áreas, a “nova parceria” da ajuda criada na Conferência de Monterrey ainda parece, suspeitosamente, uma versão reembalada da velha parceria. Há um desequilíbrio continuado das responsabilidades e obrigações. Aos receptores de ajuda exige-se que fixem objectivos para atingir os ODM, que estabeleçam metas orçamentais para serem monitorizadas trimestralmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que cumpram um conjunto desconcertante de condições fixadas pelos doadores e que obedeçam às suas práticas de elevação dos custos de transacção e redução do valor da ajuda. Os doadores, pelo seu lado, não estabelecem metas para eles próprios. Em vez disso, propõem compromissos amplos e não vinculativos sobre a quantidade da ajuda (a maioria dos quais são depois ignorados) e até compromissos mais amplos e mais vagos para melhorar a qualidade da ajuda. Ao contrário dos receptores de ajuda, os doadores podem quebrar os seus compromissos impunemente. Na prática, a “nova parceria” tem sido uma rua de sentido único. O que é necessário é uma “nova parceria” genuína, em que doadores e receptores actuem sob compromisso para salvar as promessas da Declaração do Milénio.

Este ano proporciona uma oportunidade para selar essa parceria e forjar uma nova orientação na cooperação de ajuda ao desenvolvimento. Os países doadores devem honrar primeiro e depois basear-se nos compromissos assumidos em Monterrey. Algumas das necessidades fundamentais:

- *Fixar um calendário para atingir um rácio de 0,7% entre ajuda e RNB até 2005 (e cumpri-lo).* Os doadores deveriam estabelecer compromissos orçamentais num nível mínimo de 0,5% em 2010 para tornar alcançável a meta de 2015.
- *Atacar a dívida insustentável.* A cimeira do G-8 em 2005 produziu uma ruptura importante na dívida acumulada pelos países pobres altamente endividados (PPAE). No entanto, subsistem

alguns problemas, com um grande número de países de rendimento baixo a enfrentarem ainda problemas agudos de cumprimento das obrigações do serviço da dívida. A conclusão da crise da dívida exigirá acções para alargar a cobertura de países e para assegurar que os reembolsos da dívida serão estabelecidos em níveis consistentes com o financiamento dos ODM.

- *Prover financiamento plurianual e previsível através de programas governamentais.* Baseado nos princípios estabelecidos na Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda, os doadores deveriam fixar metas mais ambiciosas para fornecer fluxos estáveis de ajuda, funcionando através de sistemas nacionais, e criando capacidade. Em 2010, pelo menos 90% da ajuda deveriam ser desembolsados de acordo com programas acordados e através de quadros anuais ou plurianuais.
- *Condicionalidade reduzida e eficiente.* A condicionalidade da ajuda deveria concentrar-se na responsabilidade fiduciária e na transparência da informação através de sistemas nacionais, com menos ênfase em amplos conjuntos de metas macroeconómicas e um compromisso mais forte com a construção de capacidades institucionais e nacionais.
- *Fim da ajuda ligada.* Há um método simples para atacar o desperdício de dinheiro associado à ajuda ligada: acabar com ela em 2006.

## **Comércio e desenvolvimento humano – reforçar as ligações**

Tal como a ajuda, o comércio tem o potencial para ser um forte catalisador do desenvolvimento humano. Nas condições certas, o comércio internacional poderia gerar um forte impulso para o progresso acelerado no sentido dos ODM. O problema é que o potencial de desenvolvimento humano inerente ao comércio é diminuído por uma combinação de regras injustas e de desigualdades estruturais dentro e entre os países.

O comércio internacional tem sido um dos motores mais poderosos na condução da globalização. Os padrões do comércio mudaram. Tem havido um crescimento sustentado da quota dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais de produtos manufacturados – e alguns países estão a anular o hiato tecnológico. Porém, as desigualdades es-

Ao contrário dos receptores de ajuda, os doadores podem quebrar os seus compromissos impunemente

As barreiras comerciais  
mais elevadas do mundo  
estão erigidas contra alguns  
dos países mais pobres

truturais têm persistido e nalguns casos ampliado. A África Subsariana tem-se tornado cada vez mais marginalizada. Hoje, com uma população de 689 milhões de habitantes, a região é responsável por uma quota mais pequena de exportações mundiais do que a Bélgica, com 10 milhões de habitantes. Se a África Subsariana desfrutasse da mesma quota de exportações mundiais que em 1980, os ganhos em divisas representariam cerca de oito vezes mais o total da ajuda recebida em 2003. Grande parte da América Latina também está a ficar para trás. No comércio, como em outras áreas, as afirmações de que a integração global está a conduzir para uma convergência de países ricos e pobres é excessiva.

Numa perspectiva de desenvolvimento humano, o comércio é um meio para o desenvolvimento e não um fim em si mesmo. Os indicadores do crescimento das exportações, os rácios do comércio para o RNB e a liberalização das importações não são substitutos do desenvolvimento humano. Infelizmente, é cada vez mais assim que são tratados. A participação no comércio oferece oportunidades reais de subida dos padrões de vida. Mas alguns dos principais modelos de abertura e crescimento das exportações – México e Guatemala, por exemplo – têm tido menos sucesso na aceleração do desenvolvimento humano. O êxito das exportações nem sempre tem contribuído para aumentar o bem-estar numa frente ampla. As provas sugerem que é necessário prestar mais atenção às condições em que os países se integram nos mercados mundiais.

Regras comerciais mais justas ajudariam, particularmente no que respeita ao acesso ao mercado. Na maioria das formas de tributação, aplica-se um princípio simples de graduação: quanto mais se ganha, mais se paga. As políticas comerciais dos países ricos viraram este princípio dos pés para a cabeça. As barreiras comerciais mais elevadas do mundo estão erigidas contra alguns dos países mais pobres: em média, as barreiras comerciais enfrentadas pelos países em desenvolvimento que exportam para países ricos são três a quatro vezes mais altas do que as que os países ricos enfrentam quando fazem comércio entre eles. A graduação perversa na política comercial estende-se a outras áreas. Por exemplo, a União Europeia dispõe de grandes provisões devido aos seus compromissos de mercados abertos com os países mais pobres do mundo. Porém, as suas regras de origem, que governam a elegibilidade para as preferências comerciais, minimizam as oportunidades de muitos desses países.

A agricultura é uma preocupação especial. Dois terços das pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia, vivem e trabalham em áreas rurais. Os mercados em que operam, os seus meios de subsistência e as suas perspectivas para escapar à pobreza são afectados directamente pelas regras que governam o comércio dos produtos agrícolas. O problema básico a tratar nas negociações da OMC sobre agricultura pode ser resumido em quatro palavras: subsídios dos países ricos. Na última ronda das negociações do comércio mundial, os países ricos prometeram cortar os subsídios agrícolas. Desde então, aumentaram-nos. Agora gastam mais de mil milhões de dólares por ano em ajuda à agricultura nos países pobres e pouco menos de mil milhões de dólares por dia subsidiando o excesso de produção agrícola interna – uma ordenação menos adequada das prioridades seria difícil de imaginar. Para piorar as coisas, os subsídios dos países ricos estão a destruir o mercado de que dependem os pequenos proprietários dos países pobres, puxando para baixo os preços que recebem e negando-lhes uma quota justa dos benefícios do comércio mundial. Os produtores de algodão de Burkina Faso competem com os produtores de algodão dos Estados Unidos, que recebem mais de 4 mil milhões de subsídios por ano – um montante que excede o total do rendimento nacional de Burkina Faso. Entretanto, a extravagante Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia causa a devastação dos mercados mundiais do açúcar, ao mesmo tempo que nega o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados europeus. Os consumidores e os contribuintes dos países ricos estão fechados em políticas de financiamento que estão a destruir os meios de subsistência nalguns dos países mais pobres do mundo.

Em algumas áreas, as regras da OMC ameaçam reforçar sistematicamente as desvantagens enfrentadas pelos países em desenvolvimento e enviar ainda mais os benefícios da integração global em favor dos países desenvolvidos. Um exemplo é o conjunto de regras que limitam as possibilidades dos países pobres desenvolverem as políticas industriais e tecnológicas activas necessárias para aumentar a produtividade e para terem sucesso nos mercados mundiais. O regime actual da OMC condena muitas das políticas que ajudaram os países da Ásia Oriental a alcançar progressos rápidos. As actuais regras da OMC sobre propriedade intelectual colocam uma dupla ameaça: aumentarão o custo da transferência

de tecnologia e, potencialmente, aumentarão os preços dos medicamentos, criando riscos para a saúde pública dos pobres. Nas negociações da OMC sobre serviços, os países ricos procuraram criar oportunidades de investimento para empresas da banca e seguros, limitando ao mesmo tempo as oportunidades de exportação dos países pobres numa área de vantagem óbvia: a transferência temporária de trabalho. Calcula-se que um pequeno aumento dos fluxos de trabalho qualificado e não qualificado poderia gerar anualmente mais de 150 mil milhões de dólares – um ganho muito maior do que o proveniente da liberalização noutras áreas.

A Ronda de Doha das negociações da OMC dá uma oportunidade para iniciar o alinhamento das regras do comércio multilateral com um compromisso com o desenvolvimento humano e os ODM. Até agora, essa oportunidade tem sido desperdiçada. Quatro anos passaram sobre o começo das conversações e nada de substancial foi alcançado. A agenda desequilibrada seguida pelos países ricos e a incapacidade para enfrentar a questão dos subsídios à agricultura estão no centro do problema.

Nem mesmo as melhores regras de comércio agrícola eliminarão algumas das causas subjacentes de desigualdade no comércio mundial. Problemas persistentes, como a infra-estrutura fraca e a capacidade de oferta limitada, precisam de ser enfrentados. Os países ricos desenvolveram uma agenda de ajuda à “criação de capacidade”. Infelizmente, existe uma concentração doentia na criação de capacidade em áreas que os países ricos consideraram estrategicamente úteis. Alguns problemas há muito existentes nem sequer figuram na agenda do comércio internacional. A profunda crise dos mercados de mercadorias, especialmente do café, é um exemplo. Na Etiópia, preços decrescentes desde 1998 reduziu o rendimento anual médio das famílias produtoras de café em cerca de 200 dólares. A emergência de novas estruturas comerciais coloca novas ameaças a um comércio mais equitativo na agricultura. As cadeias de supermercados tornaram-se os porteiros dos mercados agrícolas nos países ricos, ligando os produtores dos países em desenvolvimento aos consumidores dos países ricos. Mas os pequenos agricultores são excluídos pelas práticas de compra de alguns supermercados, enfraquecendo as ligações entre comércio e desenvolvimento humano. A criação de estruturas para facilitar a entrada dos pequenos agricultores nas

redes de mercados mundiais, em termos mais equitativos, permitiria que o sector privado desempenhasse um papel crucial na luta global contra a pobreza.

Fortalecer a ligação entre comércio e desenvolvimento humano é um exercício de longa duração e esforço. A Ronda de Doha continua a ser uma oportunidade para iniciar esse exercício – e para criar a credibilidade e a legitimidade do sistema de comércio baseado em regras. Vista num contexto mais amplo, a ronda é demasiado importante para falhar. Criar prosperidade partilhada exige instituições multilaterais que não só façam progredir o bem público, mas que sejam vistas a funcionar de modo justo e equilibrado.

A reunião ministerial da OMC planeada para Dezembro de 2005 dá uma oportunidade para tratar alguns dos desafios mais prementes. Embora muitas questões sejam técnicas, a necessidade prática é de um quadro ao abrigo do qual as regras da OMC façam mais bem e menos mal ao desenvolvimento humano. Seria irrealista esperar que a Ronda de Doha corrigisse todos os desequilíbrios das regras – mas poderia fixar o cenário de futuras rondas destinadas a pôr o desenvolvimento humano no centro do sistema multilateral. Entre as referências fundamentais para avaliação do resultado da Ronda de Doha encontram-se:

- *Profundos cortes no apoio governamental dos países ricos à agricultura e proibição de subsídios à exportação.* O apoio agrícola, medido pelas estimativas da OCDE do apoio aos produtores, deveria ser reduzido para um máximo de 5% a 10% do valor da produção, com uma proibição imediata dos subsídios directos e indirectos à exportação.
- *Profundos cortes nas barreiras às exportações dos países em desenvolvimento.* Os países ricos deveriam fixar as suas tarifas máximas sobre as importações dos países em desenvolvimento num valor nunca superior ao dobro do nível das suas tarifas médias, ou 5% a 6%.
- *Compensação para os países que perdem preferências.* Embora as preferências dos países ricos pelas importações de alguns países em desenvolvimento distribuam benefícios limitados no conjunto, a sua retirada teria o potencial de causar elevados níveis de desemprego e, em casos particulares, choques na balança de pagamentos. Deveria ser criado um fundo para reduzir os custos de ajustamento que os países vulneráveis enfrentam.

A interação entre pobreza e conflito violento em muitos países em desenvolvimento está a destruir vidas numa escala enorme

- *Protecção do espaço político para o desenvolvimento humano.* As regras multilaterais não deveriam impor obrigações inconsistentes com as estratégias nacionais de redução da pobreza. Essas estratégias deveriam incorporar as melhores práticas internacionais adaptadas às condições locais e modeladas através processos políticos, democráticos e participativos. Em particular, o direito dos países em desenvolvimento de proteger os produtores agrícolas da concorrência injusta das exportações subsidiadas dos países ricos deveria ser respeitado nas regras da OMC.
- *Um compromisso para evitar arranjos “OMC mais” nos acordos regionais de comércio.* Alguns acordos regionais de comércio impõem obrigações que vão além das regras da OMC, especialmente em áreas como o investimento e a propriedade intelectual. É importante que esses acordos não passem por cima das políticas nacionais desenvolvidas no contexto das estratégias de redução da pobreza.
- *Reorientação das negociações de serviços para os movimentos temporários de trabalho.* No contexto de uma ronda de desenvolvimento, deveria ser dado menos ênfase à rápida liberalização dos sectores financeiros e mais ênfase à criação de regras que permitam aos trabalhadores provenientes de países em desenvolvimento melhor acesso aos mercados de trabalho dos países ricos.

### **O conflito violento como uma barreira ao progresso**

Em 1945, o Secretário de Estado dos EUA, Edward R. Stettinus, identificou as duas componentes fundamentais da segurança humana e as suas ligações: “A batalha da paz tem de ser travada em duas frentes. A primeira frente é a da segurança, onde a vitória significa ausência de medo. A segunda é a frente económica e social, onde a vitória significa ausência de necessidade. Só a vitória em ambas as frentes pode assegurar ao mundo uma paz duradoura.” Foi este raciocínio que levou os Estados Unidos a desempenhar um papel fundamental na fundação das Nações Unidas.

Sessenta anos mais tarde e mais de uma década depois do fim da guerra fria, que parecia assinalar uma nova era de paz, preocupações com a segurança voltam a dominar a agenda internacional. Como defendeu o relatório do Secretário-Geral *Em Maior*

*Liberdade*, vivemos numa era em que a interacção letal entre pobreza e conflito violento impõe graves ameaças, não só às vítimas imediatas, mas também à segurança colectiva da comunidade internacional.

Para muitas pessoas dos países ricos, o conceito de insegurança global está ligado a ameaças colocadas pelo terrorismo e pelo crime organizado. As ameaças são reais. Todavia, a falta da “ausência do medo” é mais nítida nos países em desenvolvimento. A interacção entre pobreza e conflito violento em muitos países em desenvolvimento está a destruir vidas numa escala enorme – e a atrasar o progresso no sentido dos ODM. O fracasso na construção da segurança humana, pondo termo a essa interacção, terá consequências globais. Num mundo interdependente, as ameaças colocadas pelo conflito violento não param nas fronteiras nacionais, por mais defendidas que sejam. O desenvolvimento nos países pobres é a linha da frente na batalha pela paz global e pela segurança colectiva. O problema com o actual plano de batalha é uma estratégia militar sobredesenvolvida e uma estratégia de segurança humana subdesenvolvida.

A natureza do conflito mudou. O século vinte, o mais sangrento da história da humanidade, foi definido, primeiro, pelas guerras entre países e, depois, pelos receios da guerra fria de confronto violento entre duas superpotências. Agora, esses receios deram lugar aos medos das guerras locais e regionais, travadas predominantemente em países pobres, no interior de Estados fracos ou falidos e com pequenas armas como as preferidas. A maioria das vítimas das guerras de hoje é civil. Há menos conflitos no mundo hoje do que em 1990, mas a parcela desses conflitos que ocorre em países pobres aumentou.

Os custos do conflito violento para o desenvolvimento humano não são suficientemente valorizados. Na República Democrática do Congo, as mortes atribuíveis directa ou indirectamente ao conflito excedem as perdas sofridas pela Grã-Bretanha no conjunto da Primeira e da Segunda Guerra Mundial. Na região sudanesa do Darfur, mais de 1 milhão de pessoas foram deslocadas devido a conflitos. As vítimas imediatas destes e de outros conflitos ficam periodicamente debaixo dos holofotes dos meios de comunicação internacionais. Mas o impacte de longo prazo do conflito violento sobre o desenvolvimento humano é mais oculto.

O conflito mina a nutrição e a saúde pública, destrói os sistemas educativos, devasta os meios de subsistência e retarda as perspectivas de crescimento

económico. Dos 32 países da categoria de desenvolvimento humano baixo, tal como é medido pelo IDH, 22 experimentaram um conflito nalgum momento, desde 1990. Os países que passaram por conflitos violentos estão fortemente sobrerrepresentados no grupo de países que se encontram fora do caminho dos ODM nas nossas projecções para 2015. Dos 52 países que estão a retroceder, ou a estagnar, nas suas tentativas para reduzir a mortalidade de crianças, trinta passaram por conflitos, desde 1990. A imensidão destes custos fala por si a favor da prevenção e da resolução dos conflitos e da reconstrução pós-conflito, como três das necessidades fundamentais para a construção da segurança humana e para a aceleração do progresso no sentido dos ODM.

Parte do desafio que a insegurança humana e o conflito violento colocam pode ser atribuída a Estados fracos, frágeis e em falência. A combinação dos fracassos em proteger pessoas contra riscos de segurança, em assegurar a satisfação de necessidades básicas e em desenvolver instituições políticas consideradas legítimas é uma característica comum a todos os Estados com tendência para o conflito. Nalguns casos, profundas desigualdades horizontais entre regiões e grupos são um catalizador da violência. Os factores externos também desempenham o seu papel. O “fracasso” de Estados como o Afeganistão e Somália foi facilitado pela disponibilidade de potências externas para intervir na prossecução dos seus próprios objectivos estratégicos. Importações de armamento e a captura dos fluxos financeiros provenientes da venda de recursos naturais por grupos de interesse restritos ajudam a sustentar e intensificar o conflito. A liderança política em Estados propensos ao conflito é uma condição necessária para a mudança, mas não suficiente. Os governos ricos também precisam de prover a liderança.

Novas abordagens da ajuda são um ponto de partida. Os Estados fracos e frágeis não estão apenas insuficientemente ajudados em relação à sua capacidade de usar eficientemente as finanças, mas também estão sujeitos a elevados níveis de imprevisibilidade dos fluxos de ajuda. As provas sugerem que os fluxos de ajuda estão 40% abaixo do que seria justificado pelas instituições e ambiente de política. A natureza e a sequência da ajuda são outro problema. Muito frequentemente, os doadores assumem grandes compromissos de ajuda humanitária em períodos imediatamente pós-conflito, sem completar o apoio à recuperação económica nos anos subsequentes.

As exportações de minerais e outros recursos naturais não criam conflitos violentos. Nem as armas pequenas. Mas os mercados de recursos naturais e de armas pequenas podem prover os meios para sustentar conflitos violentos. Do Camboja ao Afeganistão e aos países da África Ocidental, as exportações de gemas e de madeira têm ajudado a financiar conflitos e a enfraquecer a capacidade dos Estados. Esquemas de certificação podem fechar oportunidades de exportação, como foi demonstrado pelo processo Kimberley de certificação de diamantes. As pequenas armas levam mais de 500.000 vidas por ano, a maioria das quais nos países mais pobres do mundo. Todavia, os esforços internacionais para controlar o mortífero comércio de pequenas armas têm tido um impacto limitado. A imposição continua a ser fraca, a adesão a códigos é voluntária e grandes buracos legais permitem que grande parte do comércio escape à regulação.

Um dos modos mais eficazes como os países ricos poderiam tratar as ameaças ao desenvolvimento humano colocadas pelos conflitos violentos seria através do apoio à capacidade regional. A crise do Darfur poderia ter sido reduzida, se não evitada, pela presença de uma força de manutenção da paz da União Africana suficientemente grande e bem equipada – especialmente se essa força tivesse um mandato forte para proteger civis. Durante o auge da crise, havia menos de 300 soldados ruandeses e nigerianos a monitorizar o que estava a acontecer a 1,5 milhões de darfuris, numa área do tamanho da França. Construir capacidade regional, em áreas que vão desde a criação de sistemas eficazes de aviso precoce à intervenção, continua a ser uma necessidade premente da segurança humana.

Se a prevenção é o caminho mais económico para tratar as ameaças colocadas pelo conflito violento, aproveitar oportunidades para a reconstrução vem logo a seguir. Os acordos de paz são muitas vezes um prelúdio para a violência renovada: metade dos países que sai de um conflito violento volta a uma situação de guerra no prazo de cinco anos. Para quebrar este ciclo é preciso um empenhamento político e financeiro para prover a segurança, supervisionar a reconstrução e criar as condições para o desenvolvimento de mercados competitivos e sectores de investimento privado, num longo trajecto. Esse empenhamento nem sempre tem sido evidente.

Embora os ODM tenham proporcionado um enfoque para o progresso no sentido da “ausência de necessidade”, o mundo ainda carece de uma agenda

Deixar Estados propensos  
ao conflito à míngua  
de ajuda é mau para  
a segurança global

coerente para alargar a “ausência do medo”. Como defendeu o relatório do Secretário-Geral da ONU, *Em Maior Liberdade*, há necessidade urgente de desenvolver um quadro de segurança colectiva que vá para além das respostas militares à ameaça colocada pelo terrorismo e que chegue ao reconhecimento de que a pobreza, a ruptura social e o conflito civil constituem as componentes nucleares da ameaça à segurança global. Entre as necessidades fundamentais para reduzir essa ameaça, contam-se:

- *Um novo acordo sobre a ajuda.* Deixar Estados propensos ao conflito, ou em situação de pós-conflito, à míngua de ajuda é injustificado. É mau para a segurança humana nos países envolvidos – e é mau para a segurança global. Como parte da necessidade mais ampla de atingir a meta de 0,7% do RNB, os doadores deveriam empenhar-se num esforço maior de ajuda, com maior previsibilidade da ajuda através de compromissos de financiamento de longo prazo. Os doadores deviam ser mais transparentes sobre as condições para afectações da ajuda e sobre as suas razões para reduzir os investimentos em países com tendência para o conflito.
- *Maior transparência na gestão dos recursos.* Como partes dos mercados de recursos naturais que ajudam a financiar os conflitos e, nalguns casos, minam governos responsáveis, as companhias transnacionais envolvidas na exportação de minerais deveriam aumentar a transparência. O quadro legal internacional proposto pela Comissão para África patrocinada pelo Reino Unido para permitir a investigação de práticas corruptas de companhias transnacionais no estrangeiro – como já se pratica ao abrigo da lei dos EUA – deveria ser desenvolvido com prioridade.
- *Reduzir o fluxo de pequenas armas.* A Conferência de Análise das Pequenas Armas, de 2006, fornece uma oportunidade para se chegar a um acordo sobre um tratado abrangente do comércio de armas para regular mercados e cortar os fornecimentos às áreas de conflito violento.
- *Construir capacidade regional.* Para a África Subsariana, uma prioridade imediata é o desenvolvimento, através de apoio financeiro, técnico e logístico, de uma força de manutenção da paz da União Africana, completamente operacional.

- *Construir coerência internacional.* O relatório do Secretário-Geral da ONU apela à criação de uma Comissão Internacional de Construção da Paz para dar enquadramento estratégico a uma abordagem integrada da segurança colectiva. Como parte dessa abordagem, deveria ser criado um fundo global para financiar, numa base de longo prazo e previsível, a ajuda pós-conflito imediata e a transição para a reconstrução de longo prazo.

\* \* \*

Quando os historiadores do desenvolvimento humano olharem para trás, para 2005, vê-lo-ão como um ponto de viragem. A comunidade internacional tem uma oportunidade sem precedentes para disponibilizar as políticas e os recursos que poderiam fazer da próxima década uma verdadeira década do desenvolvimento. Tendo fixado a barreira na Declaração do Milénio, os governos de todo o mundo poderiam fixar um percurso que remodelasse a globalização, desse nova esperança a milhões de pessoas mais pobres e mais vulneráveis do mundo e criasse as condições para a prosperidade e segurança partilhadas. A alternativa da rotina levará para um mundo manchado pela pobreza maciça, dividido por profundas desigualdades e ameaçado por inseguranças partilhadas. Tanto nos países ricos, como nos pobres, as futuras gerações pagarão um preço elevado pelos fracassos da liderança política neste momento de encruzilhadas do início do século vinte e um.

Este relatório fornece uma base para se pensar na dimensão do desafio. Focando três pilares da cooperação internacional, destaca alguns dos problemas que necessitam de ser enfrentados e alguns dos ingredientes críticos para se alcançar o sucesso. O que não coloca dúvidas é a verdade simples de que, enquanto comunidade global, temos os meios para erradicar a pobreza e ultrapassar as profundas desigualdades que dividem os países e os povos. A questão fundamental que continua sem resposta, cinco anos depois de ter sido assinada a Declaração do Milénio, é se os governos de todo o mundo têm a determinação para quebrar com as práticas do passado e agir de acordo com as promessas que fizeram aos pobres de todo o mundo. Se alguma vez existiu um momento decisivo para a liderança política avançar no caminho da partilha de interesses da humanidade, esse momento é agora.