

RESUMO

Relatório do Desenvolvimento Humano 2005

Cooperação Internacional numa Encruzilhada
Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desig



Publicado
para o Programa
das Nações Unidas
para o Desenvolvimento
(PNUD)



AGRADECIMENTO

A tradução e a publicação da edição portuguesa
do *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005*
só foram possíveis graças ao apoio do
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

Copyright © 2005 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA
<http://www.undp.org/undp/hdro>

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida, de qualquer forma ou por qualquer meio, electrónico, mecânico, fotocópia, gravação ou outro, sem autorização da Editora.

9 8 7 6 5 4 3 2 1

Capa e Design: Grundy & Northedge Information Designers, London
Desenho da informação: G. Quinn Information Design
Revisor da versão inglesa: Charlotte Denny, Wellington, New zealand

Tradução da versão portuguesa: José Freitas e Silva
Coordenação da tradução e revisão técnica da versão portuguesa: João Estêvão

Paginação e preparação gráfica da versão portuguesa:
João Mendes – Artes Gráficas, Lda. – Telemóvel: 919 032 125

Editor da versão portuguesa do Relatório do Desenvolvimento 2005:

ANA PAULA FARIA EDITORA, Unipessoal, Lda.
Rua Conselheiro Arantes Pedroso, 6- 3º E.
1150-112 Lisboa, Portugal
Telef. / Fax +351 21 886 75 19 Telemóvel +962054384
E-mail: APedita@netcabo.pt
URL: www.apfaria-editora.com

Para qualquer erro ou omissão encontrado no presente Relatório após a sua impressão, consultar website do PNUD em <http://hdr.undp.org>

Equipa para a preparação do Relatório do Desenvolvimento Humano 2005

Director e Redactor Principal

Kevin Watkins

Pesquisa, redacção e estatística

Haishan Fu (Chefe de Estatística), Ricardo Fuentes, Arunabha Ghosh, Chiara Giamberardini, Claes Johansson, Christopher Kuonqui, Andrés Montes, David Stewart, Cecilia Ugaz (Conselheiro Político Principal) e Shahin Yaqub.

Conselheiro estatístico: Tom Griffin

Revisor: Charlotte Denny

Responsável pela produção: Marta Jaksona

Edição e produção técnica:

Communications Development Incorporated

Desenho da capa e do layout: Grundy & North-edge
Information Designers

Desenho da Informação: G. Quinn Information
Design

O Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano (GRDH)

O Relatório do Desenvolvimento Humano é o resultado de um trabalho conjunto. Os membros da Unidade do Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano (NHDRU) não só forneceram comentários pertinentes sobre as versões não definitivas do Relatório e aconselhamento sobre o seu conteúdo, como também ligaram o Relatório a uma rede mundial de pesquisa nos países em desenvolvimento. A equipa do NHDRU é liderada por Sarah Burd-Sharps (Directora-Adjunta) e constituída por Sharmila Kurukulasuriya, Juan Pablo Mejia, Mary Ann Mwangi e Timothy Scott. A preparação do Relatório contou com o apoio administrativo de uma equipa constituída por Oscar Bernal, Mamaye Gebretsadik e Melissa Hernandez. As tarefas do GRDH foram administradas por Yves Sassenrath, com o apoio de Ana Maria Carvajal. O programa de divulgação e promoção do Relatório é administrado por Marisol Sanjines e Nena Terrell.

Prefácio

Este é, infelizmente, o último *Relatório do Desenvolvimento Humano* para o qual escreverei o prefácio, dado que cesso funções como Administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em Agosto. Quando cheguei ao PNUD, em 1999, disse que o *Relatório do Desenvolvimento Humano* era a jóia da coroa das acções levadas a cabo a nível mundial, quer intelectualmente, quer como meio de promoção da Organização. Seis anos e seis Relatórios depois, posso afirmar com algum orgulho que o seu brilho só tem aumentado.

Assente em fortes bases criadas durante a primeira década do Relatório, os sucessivos *Relatórios do Desenvolvimento Humano* introduziram e aprofundaram o conceito de desenvolvimento humano e foram ganhando cada vez mais força. Desde examinar o melhor modo de fazer funcionar as novas tecnologias, tanto para os povos mais ricos, como para os mais pobres, até destacar a importância fundamental do reforço dos direitos humanos e do aprofundamento da democracia para proteger e dar poder aos mais vulneráveis, o *Relatório do Desenvolvimento Humano* alargou firmemente as fronteiras intelectuais do desenvolvimento humano no novo milénio. Este salto tem-se reflectido cada vez mais na prática do desenvolvimento, através do trabalho crescente do PNUD e dos seus muitos parceiros no terreno em todas essas áreas críticas.

Em suma, como voz firmemente independente e eloquente que, embora patrocinada pelo PNUD, não reflecte necessariamente a política da ONU ou do PNUD, os *Relatórios do Desenvolvimento Humano* foram ganhando, ao longo dos anos, uma bem merecida reputação de excelência, a nível mundial. Têm desempenhado, ao mesmo tempo, um papel indispensável de catalisadores ao ajudar a enquadrar e formular respostas concretas para os debates fundamentais da política de desenvolvimento do nosso tempo. Hoje, como o presente Relatório torna claro, o maior desafio que a comunidade do desenvolvimento – e, provavelmente, o mundo – enfrenta é o desafio de cumprir os Objectivos de Desenvolvi-

mento do Milénio até 2015, data estabelecida como meta.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003*, recorrendo em grande medida ao trabalho inicial do Projecto do Milénio das Nações Unidas, apoiado pelo PNUD, traçou um primeiro plano de acção pormenorizado sobre o modo como cada Objectivo pode ser atingido. Mas, por mais significativo que tenha sido o progresso feito em muitos países e em relação aos vários Objectivos, globalmente, ainda está aquém do que é necessário fazer. No princípio deste ano, a própria análise do Secretário-Geral das Nações Unidas, cinco anos depois da Declaração do Milénio, concentrando-se exaustivamente no relatório final do Projecto do Milénio e com base no consenso de Monterrey, de 2002, delineou uma vasta agenda sobre o modo como o alvo pode ser atingido. A pedra angular desse pacto histórico é o compromisso dos países em desenvolvimento assumirem a principal responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, com os países desenvolvidos a garantirem que estratégias de desenvolvimento nacionais, transparentes, credíveis e adequadamente custeadas recebam todo o apoio necessário para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Mas, como defendi persuasivamente este Relatório, essa agenda não poderá ter o êxito desejado se, na próxima década, não se ultrapassarem decididamente três grandes estrangulamentos que hoje retardam o progresso, num ritmo e escala necessários durante a próxima década, em três grandes áreas:

ajuda, comércio e conflito. Em cada uma destas áreas críticas, este Relatório lança um novo olhar sobre os factos e faz uma análise interessante e compreensiva sobre o que deve ser feito – e ser feito já. 2005 será lembrado como um ano de opções, em que os líderes mundiais tiveram a oportunidade, na próxima Cimeira de Setembro da ONU, de transformar as promessas em acções concretas para ajudar a erradicar a pobreza extrema do nosso mundo. É uma oportunidade que não podemos dar-nos ao luxo de desperdiçar, se quisermos legar um mundo mais seguro e mais justo aos nossos filhos e às futuras gerações.

Terminando este prefácio, quero dizer que, ao mesmo tempo que este é o meu último Relatório enquanto Administrador, ele é também o primeiro a

ser escrito sob a liderança de Kevin Watkins, como Director do Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano. A força e a profundidade da sua análise não deixam dúvidas de que o *Relatório do Desenvolvimento Humano* e o legado de desenvolvimento humano, que este documento representa e de que é um símbolo, não podiam estar em melhores mãos. Desejo-lhe, a ele, à sua dedicada equipa e ao meu próprio sucessor, Kemal Dervis, o melhor para o futuro.



Mark Malloch Brown

Administrador

A análise e as recomendações políticas deste Relatório não reflectem, necessariamente, as opiniões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do seu Conselho Executivo, ou dos seus Estados membros. O Relatório é uma publicação independente comissionada pelo PNUD. É o fruto de um esforço de colaboração de uma equipa de consultores e conselheiros eminentes e da equipa do Relatório do Desenvolvimento Humano. Kevin Watkins, Director do Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano, conduziu este trabalho..

Índice do Relatório do Desenvolvimento Humano 2005

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

Capítulo 1 **O Estado do Desenvolvimento Humano**

Progressos e retrocessos do desenvolvimento humano

Progressos do desenvolvimento humano – um instantâneo global

O progresso visto através do índice de desenvolvimento humano

Os limites do desenvolvimento humano

O fim da convergência?

Desigualdade e parcela dos países pobres no aumento da riqueza global

Cenário 2015—perspectivas para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Cenário 2015—projeções e não profecias

Mudar o percurso e entrar no caminho

Capítulo 2 **Desigualdade e desenvolvimento humano**

Porque é importante a desigualdade

Justiça social e moralidade

Os pobres em primeiro lugar

Crescimento e eficiência

Legitimidade política

Objectivos da política pública

Contra-argumentos – contrariados

Cadeias de desvantagem – desigualdade dentro dos países

Camadas de desigualdade constroem as escolhas de vida

Oportunidades desiguais – desigualdades na saúde e os ODM

O potencial de desenvolvimento humano do crescimento a favor dos pobres

Melhorar a distribuição do crescimento

Atingir o crescimento a favor dos pobres

Capítulo 3 **Ajuda para o século XXI**

Repensar a ajuda

Ajuda como imperativo moral e egoísmo esclarecido

Ajuda e desenvolvimento humano

Financiamento da ajuda – a história, os problemas, o desafio

Quantidade de ajuda

Ajuda e os ODM: poderão os países ricos financiá-los?

- Poderá ser absorvida mais ajuda?
- Fraquezas na qualidade e efectivação da ajuda
 - Volatilidade e imprevisibilidade da ajuda
 - Condicionalidade e apropriação pelos países
 - Demasiados doadores – coordenação muito insuficiente
 - Transferências ineficientes de recursos: ajuda ligada
 - Apoio a projectos em vez de apoio a orçamentos nacionais
- Repensar a governação da ajuda
 - Ajuda bilateral – algumas lições de África
 - Iniciativas multilaterais
 - Mudar a ajuda

Capítulo 4 Comércio internacional – libertar o potencial de desenvolvimento humano

- Um mundo interdependente
 - Comércio e padrões de vida globais
 - Os limites da convergência
 - Comércio e desenvolvimento humano
- Regras injustas: como o sistema de comércio favorece os países ricos
 - Acesso aos mercados
 - Comércio agrícola
 - Reduzir o espaço para políticas de desenvolvimento
- Para além das regras: produtos primários, os novos porteiros e criação de capacidade
 - A crise dos produtos primários
 - O papel dos porteiros do mercado
 - Falta de capacidade
- Tornar Doha uma ronda de desenvolvimento
 - Repensar a governação da OMC
 - Como o comércio poderia contribuir para os ODM

Capítulo 5 Conflito violento – pôr em evidência a verdadeira ameaça

- O conflito violento no início do século XXI
 - Os riscos de segurança deslocaram-se para os países pobres
 - Custos do conflito em desenvolvimento humano
- O desafio de Estados propensos ao conflito
 - Desigualdade horizontais
 - Gestão dos recursos naturais
 - Para além das fronteiras
- A resposta internacional
 - Melhorar a ajuda

Gerir recursos naturais e atacar as armas pequenas
Criar capacidade regional
Desafios para a reconstrução
Transições da guerra para a paz e da paz para a segurança
Redefinir a segurança e construir a segurança colectiva

Notas

Nota bibliográfica

Bibliografia

Caixas

- 1.1** VIH/AIDS gera múltiplos retrocessos no desenvolvimento humano
- 1.2** Crise de mortalidade na Federação Russa: “faltam” 7 milhões de homens
- 1.3** Índia – uma história de sucesso da globalização com um resultado misto no desenvolvimento humano
- 1.4** Poupar 6 milhões de vidas – possível e acessível
- 1.5** O efeito do copo de champanhe – a distribuição global do rendimento
- 1.6** Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
- 1.7** Bangladeche – crescimento moderado, desenvolvimento humano rápido
- 1.8** Uganda – um progresso impressionante mas desigual
- 2.1** Desigualdade e saúde nos Estados Unidos
- 2.2** China – desigualdades crescentes na saúde
- 2.3** Crescimento progressivo e a favor dos pobres
- 2.4** O objectivo da redução da pobreza infantil no Reino Unido
- 2.5** Investimento público e transformação social
- 3.1** A Grande Sociedade
- 3.2** Reduzir as barreiras de custo
- 3.3** Ajuda para a segurança social na Zâmbia
- 3.4** Da cimeira do G-8 para a Assembleia-Geral – acompanhar as palavras com acção
- 3.5** Alívio da dívida – percorrer o quilómetro a mais
- 3.6** O futuro da Associação Internacional de Desenvolvimento
- 3.7** O Mecanismo de Financiamento Internacional
- 3.8** Minar a capacidade através da ajuda a projecto – o caso do Afeganistão
- 4.1** A abertura é boa para o crescimento?
- 4.2** Vietname e México – uma estória de dois globalizadores
- 4.3** Guatemala – os limites do sucesso conduzido pelas exportações
- 4.4** Suprimir gradualmente o Acordo Multifibras
- 4.5** Para onde vão os subsídios?
- 4.6** Quando é que um subsídio não é um subsídio?
- 4.7** O sector de componentes de automóveis da Índia
- 4.8** Ir para além da Organização Mundial do Comércio

- 4.9** A crise do café
- 4.10** Os limites da assistência técnica na criação de capacidade relacionada com o comércio
- 4.11** À pesca de coerência
 - 5.1** República Democrática do Congo – o conflito violento deixa os Estados fracos ainda piores
 - 5.2** Impacte da insegurança nos meios de subsistência – o exemplo de Karamoja, Uganda
 - 5.3** Territórios Ocupados da Palestina – como se está a inverter o desenvolvimento humano
 - 5.4** Costa do Marfim – desigualdades horizontais desfazem o “Milagre Africano”
 - 5.5** Benefícios e limites do diálogo participativo na prevenção do conflito

Quadros

- 1.1** Países que observaram uma inversão no IDH
- 1.2** Declínio na privação de rendimento, 1981-2001
- 1.3** Faixas do crescimento do rendimento
- 3.1** A despesa militar excede a ajuda pública ao desenvolvimento nos países ricos
- 4.1** Mudanças no bem-estar na Nicarágua – o custo da queda nos preços do café 1998-2001
- 5.1** Conflitos custam seguramente mais em vidas humanas
- 5.2** Recursos naturais têm ajudado a alimentar conflitos em muitos países
- 5.3** Operações pós-conflito de construção da paz exercitam os poderes governamentais

Figuras

- 1.1** A esperança de vida melhorou na maioria das regiões
- 1.2** As taxas e as tendências de mortalidade de crianças melhoraram
- 1.3** A democracia ganha terreno
- 1.4** O desenvolvimento humano melhorou na maioria das regiões
- 1.5** Rendimento diferente, IDH semelhante
- 1.6** Crianças fora da escola – a maior parte na África e Ásia do Sul
- 1.7** Anos na escola – os hiatos mantêm-se
- 1.8** As possibilidades de sobrevivência na África Subsariana não são muito melhores do que em Inglaterra na década de 1840
- 1.9 0** choque demográfico do SIDA excede o da Primeira Guerra Mundial
- 1.10** Menos crianças estão a morrer – mas o progresso está a abrandar
- 1.11** Mortalidade de crianças – o hiato entre países ricos e pobres está a alargar-se
- 1.12** O rendimento não determina a mortalidade neonatal
- 1.13** Crescimento do rendimento e melhoria na mortalidade de crianças divergem na Índia e na China
- 1.14** China e Índia ficam para trás na mortalidade de crianças
- 1.15** Convergência de crescimento – e convergência absoluta de rendimento
- 1.16** Onde está o dinheiro?
- 1.17** Falhar as metas para as crianças
- 1.18** Mortalidade de crianças – o custo humano
- 1.19** Mortalidade de crianças – o custo acumulado das metas falhadas

- 1.20** Sem acesso a água potável – o custo humano
- 1.21** Privação de rendimento – o custo humano
- 1.22** Crianças que não estão matriculadas na escola – o custo humano
- 1.23** Raparigas que não estão matriculadas na escola – o custo humano
- 1.24** O crescimento não prenuncia a participação segundo o género
 - 2.1** Desigualdade de rendimento – países e regiões seleccionados
 - 2.2** Fatias do bolo do rendimento
 - 2.3** Como vivem os pobres – o rendimento médio é importante, mas também a desigualdade
 - 2.4** As crianças dos mais pobres têm mais probabilidade de morrer
 - 2.5** O ciclo da desigualdade – do nascimento à adolescência, os pobres vivem pior
 - 2.6** Diferenças de desenvolvimento humano nas províncias da China
 - 2.7** Os dois mundos da educação mexicana
 - 2.8** Crianças rurais enfrentam maior risco de mortalidade
 - 2.9** Conclusão escolar no Paquistão
- 2.10** Pobreza na Guatemala – etnicidade e localização
- 2.11** Mortalidade de crianças – um hiato cada vez maior entre ricos e pobres
- 2.12** Tanzânia – a redução da pobreza restringe-se à capital
- 2.13** Pobreza extrema: dois cenários para 2015
 - 3.1** Uma visão longa – tendências da ajuda desde 1960
 - 3.2** A liga dos doadores
 - 3.3** Mais ricos mas menos generosos – a riqueza cresce mais depressa que a ajuda ...
 - 3.4** ... mas os desempenhos variam
 - 3.5** Progressos pós-Monterrey no sentido da meta da APD
 - 3.6** O hiato do financiamento dos ODM
 - 3.7** A composição do aumento da ajuda
 - 3.8** Doadores diferem na ajuda aos países mais pobres
 - 3.9** Situação fiscal tensa nos países do G-7
- 3.10** Despesa militar versus ajuda ao desenvolvimento
- 3.11** Avançar ajuda através do Mecanismo de Financiamento Internacional
- 3.12** Volatilidade da ajuda em acção
- 3.13** A liga da ajuda ligada
- 3.14** O imposto da ajuda – custos da ajuda ligada
 - 4.1** Exportações aumentam como parcela de rendimento
 - 4.2** Crescimento das exportações mundiais de produtos manufacturados
 - 4.3** As Tarifas estão a cair
 - 4.4** Os Sucessos das exportações estão fortemente concentrados
 - 4.5** A quota da África Subsariana no comércio mundial está a cair
 - 4.6** Exportações mundiais: os países ricos continuam a liderar
 - 4.7** Valor acrescentado da indústria: variação das parcelas do mundo em desenvolvimento
 - 4.8** Baixar as tarifas não é uma bola mágica para o crescimento
 - 4.9** Graduação perversa nos impostos do comércio
- 4.10** Tributação perversa em operação

- 4.11** Grande e cada vez maior: o apoio dos países ricos à agricultura
- 4.12** Açúcar da UE – como produzir excedentes e inundar os mercados mundiais
- 4.13** Produção de algodão dos EUA – imune às oscilações dos preços mundiais
- 4.14** Preços e produção de café na Etiópia
- 5.1** Menos conflitos desde 1991
- 5.2** Os riscos de segurança estão a deslocar para África
- 5.3** Prioridades da despesa nos países de desenvolvimento humano baixo que viveram conflitos recentemente
- 5.4** Ajuda para a reconstrução pós-conflito – a política acima da necessidade

Contribuição especial

Desafios para a reconstrução pós-conflito: lições do Afeganistão Ashraf Ghani

Mapa

- 1.1** A geografia da mortalidade de crianças—progresso em direcção à meta de 2015 dos ODM

Indicadores de desenvolvimento humano

Guia do leitor

Nota do quadro 1: Sobre o índice de desenvolvimento humano deste ano

Monitorizar o desenvolvimento humano: aumentar as escolhas das pessoas . . .

- 1** Índice de desenvolvimento humano
- 2** Tendências do índice de desenvolvimento humano
- 3** Pobreza e privação humanas: países em desenvolvimento
- 4** Pobreza e privação humanas: países da OCDE, Europa do Leste e a CEI

. . . para viverem uma vida longa e saudável . . .

- 5** Tendência demográficas
- 6** Compromisso com a saúde: recursos, acesso e serviços
- 7** Água, saneamento e estado da nutrição
- 8** Desigualdades na saúde materna e infantil
- 9** Principais crises e riscos de saúde mundiais
- 10** Sobrevivência: progressos e retrocessos

. . . adquirirem conhecimento . . .

- 11** Compromisso com a educação: despesa pública
- 12** Alfabetização e escolarização
- 13** Tecnologia: difusão e criação

. . . terem acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno . . .

- 14** Desempenho económico

- 15** Desigualdade no rendimento ou consumo
- 16** Estrutura do comércio
- 17** Responsabilidades dos países ricos: ajuda
- 18** Responsabilidades dos países ricos: alívio da dívida e comércio
- 19** Fluxos da dívida, capital privado e dívida
- 20** Prioridades na despesa pública
- 21** Desempenho nos países da OCDE

... enquanto os preservam para as gerações futuras ...

- 22** Energia e ambiente

... protegendo a segurança social ...

- 23** Refugiados e armamentos
- 24** Vítimas da criminalidade

... e alcançando a igualdade para todas as mulheres e homens

- 25** Índice de desenvolvimento ajustado ao género
- 26** Medida de participação segundo o género
- 27** Desigualdade de género na educação
- 28** Desigualdade de género na actividade económica
- 29** Género, trabalho e afectação do tempo
- 30** Participação política das mulheres

Instrumentos dos direitos humanos e do trabalho

- 31** Estatuto dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos
- 32** Estatuto das convenções sobre direitos fundamentais do trabalho

- 33** Indicadores básicos para outros países membros da ONU

Nota sobre as estatísticas no Relatório do Desenvolvimento Humano

Notas técnicas

- 1** Cálculos dos índices de desenvolvimento humano
- 2** Os dois lados da moeda da redução da pobreza – porque razão o crescimento e a distribuição são importantes
- 3** Avaliação do progresso no sentido dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

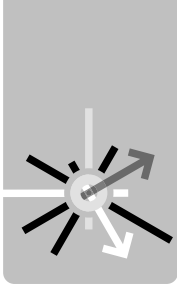
Definições de termos estatísticos

Referências estatísticas

Classificação dos países

Índice dos indicadores

Índice dos indicadores dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio nos quadros de indicadores



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 reuniram-se 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

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 ape-

nas 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

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

Caixa 1

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Em Setembro de 2005, a Assembleia Geral da ONU analisará o que foi conseguido desde a Declaração do Milénio de 2000, incluindo os progressos em direcção aos oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Estes objectivos fornecem referências tangíveis para medir o progresso em oito áreas, com uma data alvo de 2015 para a maior parte deles:

- Objectivo 1** Erradicar a pobreza extrema e a fome. Reduzir para metade a percentagem das pessoas que vivem com menos de um dólar por dia e a percentagem da subnutrição.
- Objectivo 2** Alcançar o ensino primário universal. Garantir que todas as crianças possam completar o ensino primário.
- Objectivo 3** Promover a igualdade entre os sexos e a autonomização das mulheres. Eliminar as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005 e não mais tarde do que 2015.
- Objectivo 4** Reduzir a mortalidade de crianças. Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos.
- Objectivo 5** Melhorar a saúde materna. Reduzir a taxa de mortalidade materna em três quartos.
- Objectivo 6** Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças. Deter e começar a inverter a propagação do VIH/SIDA e outras doenças.
- Objectivo 7** Assegurar a sustentabilidade ambiental. Reduzir para metade a percentagem das pessoas sem acesso sustentável a água potável e saneamento.
- Objectivo 8** Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento. Reformar a ajuda e o comércio, com um tratamento especial para os países mais pobres.

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

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.

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 que uma grave ameaça se tornasse numa crise declarada.

Nenhum indicador capta a divergência na oportunidade de desenvolvimento humano mais fortemente 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

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

A maioria das mortes de crianças é evitável. Embora o crescimento económico mais rápido reduza as taxas de mortalidade, estas são mais elevadas do que deveriam ser por causa de uma indefensável subutilização de intervenções eficazes, de baixo custo e baixa tecnologia – e por causa do fracasso na solução das causas estruturais da pobreza e da desigualdade.

Uma investigação transversal a vários países, publicada na *Lancet* em 2003, identificou 23 intervenções que tiveram o maior impacto sobre a mortalidade de crianças. Essas intervenções – 15 delas preventivas e 8 curativas – iam desde o fornecimento de terapia de reidratação oral até medicamentos e mosquiteiros tratados com insecticida para prevenir a malária, e cuidados pré-natais e obstétricos. A maioria das intervenções pode ser feita numa base de baixo custo, através de trabalhadores de saúde treinados e de comunidades locais. Usando dados de 2000 e assumindo uma cobertura de 100% para essas intervenções, os autores do estudo da *Lancet* concluíram que cerca de duas em cada três mortes de crianças – 6 milhões no total – podiam ter sido evitadas.

As conclusões destacam o enorme potencial para atacar um dos mais graves problemas de desenvolvimento humano que a comunidade internacional enfrenta. Doenças transmissíveis e infecções sistémicas, como a pneumonia, septicemia, diarreia e tétano, causam duas em cada três mortes – quase todas evitáveis. Os 2,5 milhões de mortes de diarreia e pneumonia poderiam ser substancialmente reduzidos através de intervenções a nível comunitário, apoiadas por agências governamentais. As prioridades exactas de intervenção variam de país para país e não há uma solução única. Mas o problema comum é a baixa cobertura dos serviços, os altos níveis de desigualdade ligados à pobreza, e a negligência da mortalidade neonatal na política pública de saúde.

Vários mitos reforçam a ideia de que a meta dos ODM de reduzir a mortalidade de crianças em dois terços pode ser inatingível. Eis alguns dos mais comuns:

- *Mito 1: Atingir um rápido declínio é incomportável.* Não é verdade. Alguns países enfrentam importantes limitações financeiras – daí a necessidade de maior ajuda. Mas a mortalidade de crianças é uma área em que pequenos investimentos produzem elevados retornos. Uma recente investigação transversal a países, acerca da mortalidade neonatal, identifica um conjunto de intervenções que, com 90% de cobertura em 75 países de elevada mortalidade, poderiam reduzir as taxas de mortalidade em 59%, poupando 2,3 milhões de vidas. O custo de 4 mil milhões de dólares representa o equivalente a dois dias de despesas militares, nos países em desenvolvimento.
- *Mito 2. Intervenções de alta tecnologia como unidades de cuidados intensivos são a chave do êxito.* Não é verdade. A Suécia, no fim do século XIX, e o Reino Unido, depois de 1945, conseguiram rápidos declínios da mortalidade neonatal com a introdução de cuidados pré-natais gratuitos, assistência especializada no parto e maior disponibilidade de antibióticos. Países em desenvolvimento como a Malásia e o Sri Lanka conseguiram, igualmente, declínios acentuados nas mortes neonatais,

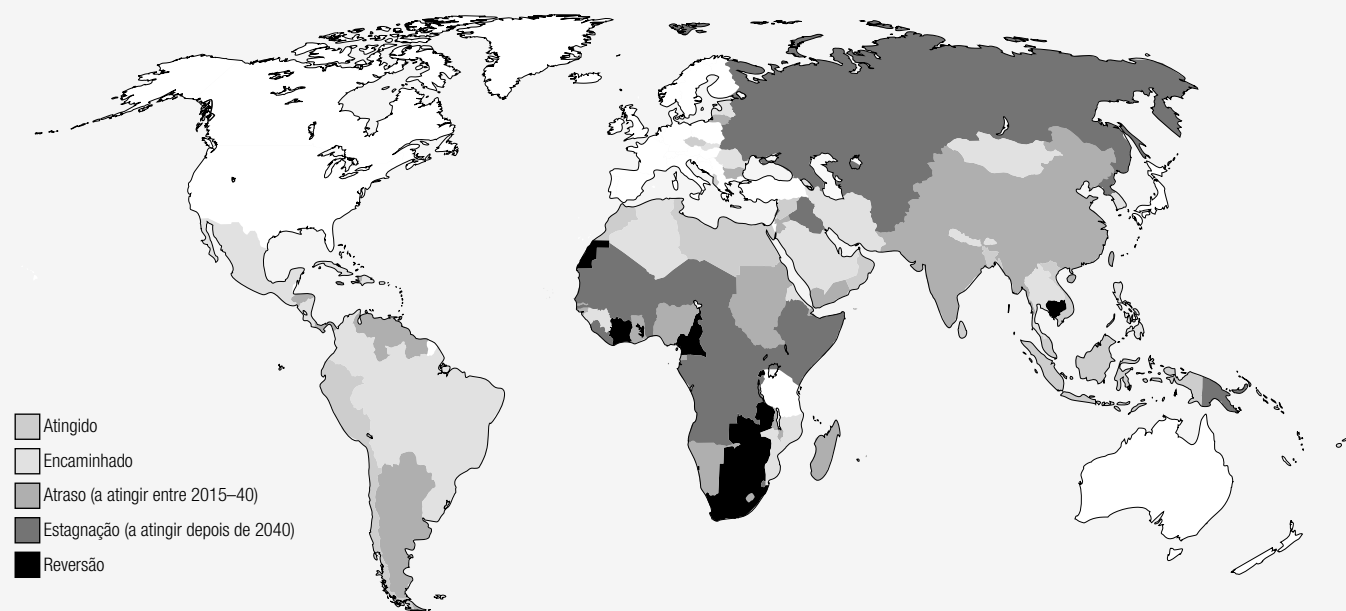
através de intervenções simples, no domicílio, a nível distrital, apoiadas através da formação de trabalhadores de saúde e de parteiras, e de provisão publicamente financiada.

- *Mito 3. Os países pobres carecem de capacidade institucional para progredir.* Não é verdade. As instituições são importantes, mas muitos países pobres têm conseguido rápidos progressos usando criativamente as estruturas institucionais. O Egipto manteve um dos mais rápidos declínios nas taxas de mortalidade de crianças do mundo, desde 1980. Bangladeche, Honduras, Nicarágua e Vietname também conseguiram progressos rápidos. Em cada caso, programas descentralizados a nível distrital integraram programas de saúde materna e de crianças – incluindo vacinação, tratamento da diarreia e cuidados pré-natais – na prestação de serviços de saúde. Também investiram na formação de trabalhadores da saúde e de parteiras e na concentração de esforços nas populações vulneráveis. Mesmo em países com fraco desempenho não faltam indícios do seu potencial para progredir. No estado indiano de Madrastra, um projecto-piloto de três anos em 39 aldeias, alargou os programas básicos de cuidados pré-natais com o fornecimento de cuidados domésticos e de intervenções clínicas simples, com o custo de 5 dólares por pessoa abrangida. A taxa de mortalidade infantil caiu de 75 óbitos por 1.000 nascimentos no período base (1993-95) para 39 óbitos, três anos mais tarde. No mesmo período, a taxa de mortalidade num distrito adjacente só diminuiu de 77 por cada 1000 nados-vivos para 75 óbitos, no mesmo período.

O potencial de progresso rápido reflecte o grande défice na provisão actual. Na África Subsariana, menos de 40% das mulheres dão à luz com cuidados especializados e na Ásia do Sul, esse número é inferior a 30%. Em cada ano, mais de 60 milhões de mulheres dão à luz sem cuidados especializados. A desigualdade na utilização dos serviços – um tema tratado no capítulo 2 – aumenta a vulnerabilidade. As mulheres mais pobres têm mais probabilidades de ser mal alimentadas e menos probabilidades de aproveitar serviços, seja porque não existem, porque são incomportáveis, ou porque são de qualidade inadequada. Para além da provisão de serviços, desigualdades de género mais profundas exacerbam o problema. As estimativas sugerem que o espaçamento dos nascimentos poderia reduzir as taxas de mortalidade em 20% na Índia e 10% na Nigéria, os países com mais elevadas taxas de mortalidade neonatal, respectivamente em 20% e em 10%. A falta de controlo da fertilidade, que está ligada ao desequilíbrio do poder dentro da família e fora dela, é um aspecto fundamental do problema.

As verdadeiras barreiras ao progresso na redução das mortes de crianças não são institucionais nem financeiras, embora haja limitações em ambas as áreas. A provisão de serviços de má qualidade e o crónico défice de financiamento têm de ser resolvidos. Ao mesmo tempo, as estratégias de redução da pobreza precisam de se concentrar mais nas causas estruturais da elevada mortalidade, ligadas ao baixo estatuto das mulheres, às desigualdades no acesso aos cuidados de saúde e ao fracasso na priorização da saúde infantil e materna.

Fonte: Cousens, Lawn e Zupan 2005; Mills e Shilcutt 2004; Wagstaff e Claeson 2004.



Nota: Este mapa é estilizado e não foi feito à escala. Não reflecte nenhuma opinião sobre o estatuto legal de nenhum país ou território, nem sobre a delimitação de quaisquer fronteiras. Fonte: Calculado com base em dados sobre mortalidade de crianças e escolarização primária, de UN 2005b; para mais pormenores, ver Nota Técnica 3.

Índia – uma história de sucesso da globalização com um resultado misto no desenvolvimento humano

“A lenta melhoria no estado da saúde do nosso povo tem sido matéria de grande preocupação. Temos prestado uma atenção inadequada à saúde pública.”

Dr. Manmohan Singh, Primeiro-Ministro da Índia, Abril de 2005¹

A Índia tem sido amplamente citada como uma história de sucesso da globalização. Ao longo das duas últimas décadas, o país passou para a primeira divisão do crescimento económico mundial; as exportações de alta tecnologia estão a crescer explosivamente e os consumidores emergentes da classe média da Índia tornaram-se um íman para os investidores estrangeiros. Como reconheceu sinceramente o Primeiro-ministro da Índia, o resultado do desenvolvimento humano tem sido menos impressionante do que o da integração mundial.

A incidência da privação de rendimento caiu de cerca de 36% no princípio da década de 1990 para algures entre 25% e 30% hoje. Os números exactos são amplamente discutidos por causa dos problemas com os dados dos inquéritos. Mas, sobretudo, há indícios de que a

melhoria do crescimento não se traduziu num declínio proporcional da pobreza. Mais preocupante, as melhorias na mortalidade infantil e de crianças estão a abrandar – e a Índia está agora fora do caminho para estas metas dos ODM. Algumas cidades do sul da Índia podem estar no meio de um boom tecnológico, mas 1 em cada 11 crianças indianas morre nos primeiros cinco anos de vida por falta de intervenções de baixa tecnologia e de baixo custo. A subnutrição, que quase não melhorou na última década, afecta metade das crianças do país. Cerca de 1 em cada 4 raparigas e mais de 1 em cada 10 rapazes não frequentam a escola primária.

Porque é que o crescimento acelerado do rendimento não levou a Índia para um ritmo mais rápido de redução da pobreza? A pobreza extrema está concentrada em áreas rurais dos Estados da cintura de pobreza do Norte, incluindo Bihar, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh e Bengala Ocidental, enquanto o crescimento do rendimento tem sido mais dinâmico sobretudo noutros Estados, em áreas urbanas e nos sectores dos servi-

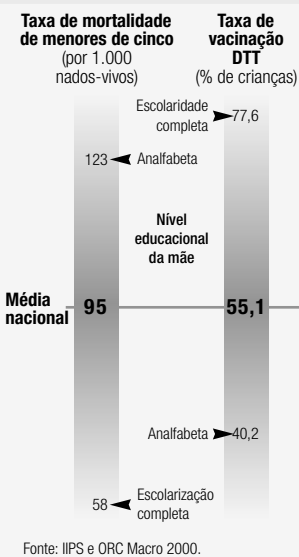
(continua na página seguinte)

Diferenças entre Estados na Índia

Indicador	Índia	Kerala	Bihar	Rajasthan	Uttar Pradesh
Parcela feminina da população (%)	48	52	49	48	48
Taxa de mortalidade de menores de cinco (por 1.000 nados-vivos)	95	19	105	115	123
Taxa de fertilidade total (nascimentos por mulher)	2.9	2.0	3.5	3.8	4.0
Partos assistidos por técnicos de saúde (%)	42	94	23	36	22
Crianças totalmente vacinas (%)	42	80	11	17	21

Fonte: IIPS e ORC Macro 2000.

Desigualdades na educação travam o progresso



ços. Embora a pobreza rural tenha caído rapidamente nalguns Estados, como Gujarat e Tamil Nadu, realizaram-se menos progressos nos Estados do Norte. A nível nacional, o desemprego rural está a aumentar, a produção agrícola está a crescer a menos de 2% ao ano, os salários agrícolas estão a estagnar e o crescimento é virtualmente “sem emprego”. Cada 1% de crescimento do rendimento nacional gerou três vezes mais empregos na década de 1980 do que na de 1990.

O problema mais profundo que a Índia enfrenta é a sua herança de desenvolvimento humano. Em particular, a desigualdade de género predominante, em interacção com a pobreza rural e as desigualdades entre estados, está a minar o potencial de con-

versão do crescimento em desenvolvimento humano. Embora a pobreza rural tenha caído rapidamente nalguns Estados, como Gujarat e Tamil Nadu, realizaram-se menos progressos nos Estados do Norte. A nível nacional, o desemprego rural está a aumentar, a produção agrícola está a crescer a menos de 2% ao ano, os salários agrícolas estão a estagnar e o crescimento é virtualmente “sem emprego”. Cada 1% de crescimento do rendimento nacional gerou três vezes mais empregos na década de 1980 do que na de 1990.

Desigualdades entre os Estados interagem com desigualdades baseadas no género e no rendimento (ver quadro). Quatro Estados respondem por mais de metade da mortalidade de crianças: Bihar, Madhya Pradesh, Rajasthan e Uttar Pradesh (ver figura). Estes Estados também estão assinalados por algumas das mais profundas desigualdades de género na Índia. Os contrastes com Kerala são chocantes. As raparigas nascidas em Kerala têm cinco vezes mais probabilidades de chegar ao quinto aniversário, tem duas vezes mais probabilidades de ser alfabetizadas e têm a probabilidade de viver mais 20 anos do que as raparigas nascidas em Uttar Pradesh. As diferenças estão ligadas à insuficiência crónica da provisão dos serviços de saúde nos Estados nortenhos de elevada mortalidade, o que, por sua vez, está ligado a estruturas irresponsáveis de governação a nível estadual.

A tradução do êxito económico em progressos do desenvolvimento humano exigirá políticas públicas destinadas explicitamente ao alargamento da distribuição dos benefícios do crescimento e da integração mundial, aumento do investimento público nas áreas rurais e nos serviços e – acima de tudo – liderança política para pôr termo à má governação e enfrentar as causas subjacentes da desigualdade de género.

Há sinais encorajadores de que esta liderança poderá começar a emergir. Em 2005, o Governo da Índia lançou uma Missão Nacional de Saúde Rural de 1,5 mil milhões de dólares, um programa que visava 300.000 aldeias, com uma incidência inicial nos estados mais pobres do Norte e do Nordeste. Foram assumidos compromissos para elevar a despesa pública de saúde de 0,9% do rendimento nacional para 2,3%. A despesa de educação também foi aumentada. Num esforço para criar as condições para o crescimento rural acelerado e para a redução da pobreza, foram criados ambiciosos programas de investimento público para aumentar as infra-estruturas rurais, incluindo o abastecimento de água potável e estradas.

A tradução de um maior empenho financeiro em melhores resultados exigirá um grande enfoque no cumprimento efectivo e em medidas para melhorar a qualidade dos serviços públicos. Não há falta de modelos inovadores a que recorrer. Estados como Himachel Pradesh e Tamil Nadu sustentaram um rápido progresso na educação, não só aumentando a provisão orçamental, mas também aumentando a responsabilidade dos prestadores do serviço e criando incentivos – como refeições escolares gratuitas, bolsas de estudo e livros grátis – destinados a aumentar a participação das famílias pobres.

Ultrapassar a herança de décadas de subinvestimento em desenvolvimento humano e de desigualdades de género profundamente enraizadas coloca imensos desafios. Será necessária uma liderança política de alto nível para resolver estes desafios. Se ela não aparecer e se não forem dadas oportunidades de saúde e educação para todos, independentemente da riqueza e do género, isso funcionará, em última análise, como uma limitação das perspectivas de futuro da Índia na economia global.

versão do crescimento em desenvolvimento humano.

Talvez a mais chocante desigualdade de género seja revelada por este simples facto: as raparigas de 1 a 5 anos têm mais 50% de probabilidades de morrer do que os rapazes. Este facto traduz-se na “falta” de 130.000 raparigas. As taxas de mortalidade feminina continuam a ser mais elevadas do que as masculinas até à idade de 30 anos, invertendo o padrão demográfico típico. Estas diferenças de género reflectem uma preferência generalizada por filhos, particularmente nos Estados do Norte. As raparigas, menos apreciadas do que os irmãos, são muitas vezes levadas para centros de saúde em estado mais avançado de doença, são levadas a médicos menos qualificados e têm menos dinheiro para gastar nos cuidados de saúde. O baixo estatuto e a desvantagem educativa sofridos pelas mulheres têm incidência directa na sua saúde e na dos seus filhos. Cerca de um terço das crianças da Índia nascem com falta de peso, reflectindo a má saúde materna.

A provisão inadequada da saúde pública exacerba a vulnerabilidade. Quinze anos depois da vacinação universal das crianças ter sido introduzida, inquéritos nacionais de saúde sugerem que apenas 42% das crianças estão totalmente imunizadas. A cobertura é mais baixa nos Estados com maiores taxas de mortalidade de crianças e menos de 20% em Bihar e no Uttar Pradesh. A Índia pode ser um líder em serviços de software informático, mas, no que respeita aos serviços básicos de vacinação de crianças nas áreas rurais mais pobres, o resultado não é tão sensacional.

A desigualdade de género é um dos obstáculos mais poderosos ao desenvolvimento humano. A educação das mulheres é importante por si só, mas também está estreitamente relacionada com a mortalidade de crianças. A taxa de mortalidade de menores de cinco anos é mais de duas vezes superior para os filhos de mães analfabetas do que para as crianças cujas mães completaram o ensino secundário (ver figura). Além

1. BBC News 2005a.

Fonte: BBC News 2005a; Cassen, Visaria e Dyson 2004; Kijima e Lanjouw 2003; Joshi 2004; Dev 2002; Drèze e Murthi 2001.

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

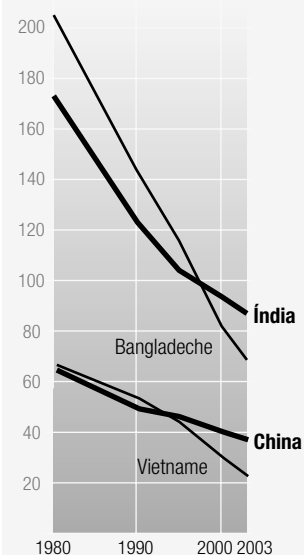
fornecer um catalizador poderoso para a redução da pobreza e o progresso no sentido dos ODM.

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 de 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.

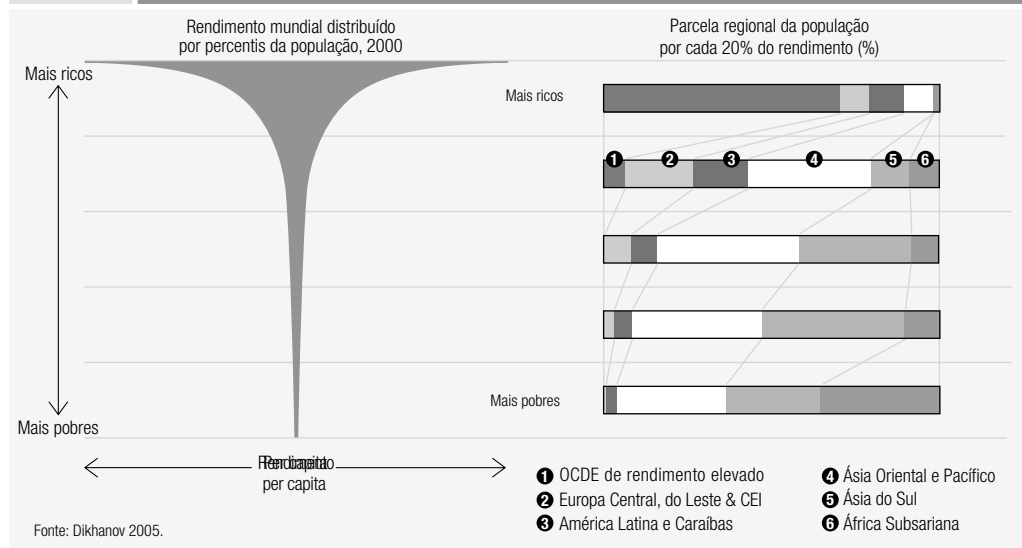
Figura 1 China e Índia ficam para trás na mortalidade de crianças

Taxa de mortalidade de menores de 5 anos (por 1.000 nados-vivos)



Fonte: UN 2005b.

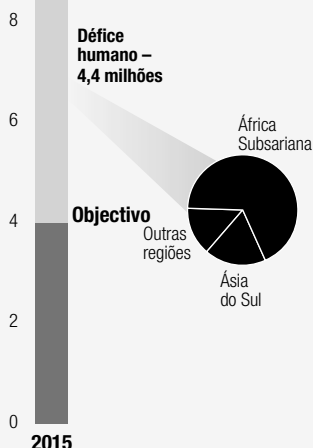
Figura 2 Onde está o dinheiro?



Mortalidade de crianças – o custo humano

Óbitos de crianças menores de cinco anos (milhões)

Tendência actual

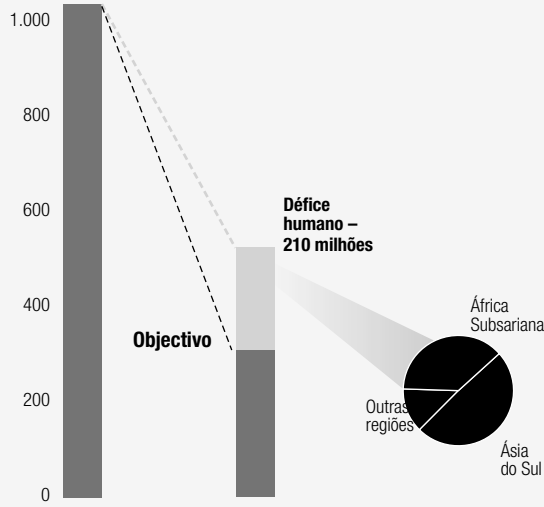


	Défi
África Subariana	3,0
Países Árabes	0,3
Ásia Oriental & Pacífico	0,3
Ásia do Sul	0,8
América Latina & Caraíbas	0,0
Países em desenvolvimento	4,4

Sem acesso a água potável – o custo humano

Pessoas (milhões)

Quantas pessoas sem água potável?

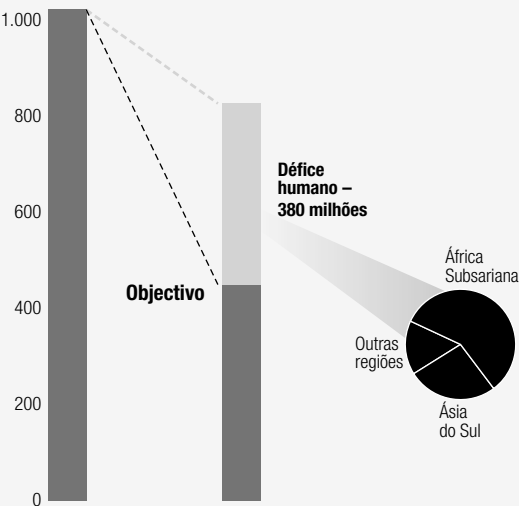


	2002	2015	Défi
África Subariana	278,2	198,6	80,1
Países Árabes	46,7	19,0	6,7
Ásia Oriental & Pacífico	419,0	190,7	14,6
Ásia do Sul	232,6	108,9	103,6
América Latina & Caraíbas	55,0	8,1	4,9
Países em desenvolvimento	1.036,6	525,2	209,9

Privação de rendimento – o custo humano

Pessoas (milhões)

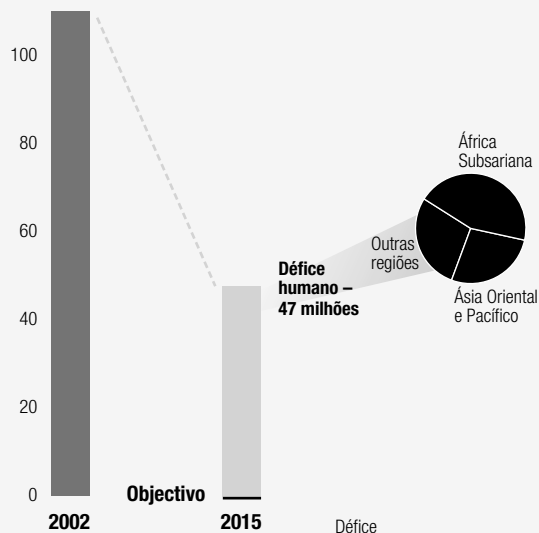
Quantas pessoas continuarão destituídas?



	2002	2015	Défi
África Subariana	313,0	352,7	218,7
Países Árabes	7,0	9,8	7,5
Ásia Oriental & Pacífico	271,0	17,2	7,5
Ásia do Sul	431,0	395,0	101,4
América Latina & Caraíbas	50,0	51,0	44,4
Países em desenvolvimento	1.072,0	826,7	379,9

Crianças que não estão matriculadas na escola – o custo humano

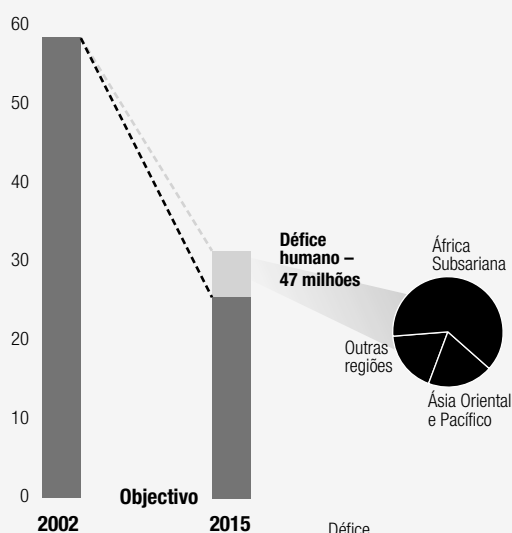
Crianças em idade da primária que estão fora da escola (milhões)



	2002	2015	Défi ce
África Subariana	45,5	18,7	18,7
Países Árabes	8,8	5,7	5,7
Ásia Oriental & Pacífico	10,0	15,8	11,3
Ásia do Sul	42,3	4,0	4,0
América Latina & Caraíbas	3,3	0,9	0,9
Países em desenvolvimento	109,9	46,7	46,7

Raparigas que não estão matriculadas na escola – o custo humano

Raparigas em idade da primária que estão fora da escola (milhões)



	2002	2015	Défi ce
África Subariana	23,8	9,6	3,8
Países Árabes	5,0	3,5	0,5
Ásia Oriental & Pacífico	4,9	7,1	0,7
Ásia do Sul	23,6	9,6	0,0
América Latina & Caraíbas	1,5	1,1	1,1
Países em desenvolvimento	58,8	30,9	6,0

Fonte: Calculado com base em dados das taxas de mortalidade de menores de cinco anos e de pessoas com acesso a fontes de água melhorada, de UN 2005b; dados de nascimentos, população e taxas de crescimento populacional, de UN 2005d; dados de crianças que frequentam a escola, de UNESCO 2005; dados de crianças que estão fora da escola, de UNICEF 2005d; e dados de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia (dólar PPC), de World Bank 2005d; para pormenores, ver *Nota técnica 3* no Relatório completo.

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

- 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 atingidas 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.

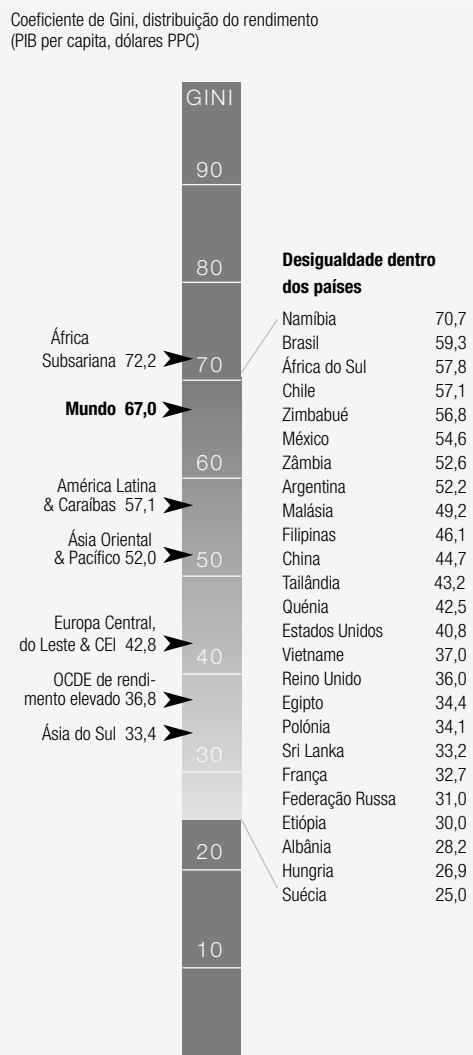
Porque é importante a desigualdade

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 digno 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,

Figura 3 Desigualdade de rendimentos – países e regiões seleccionados



Fonte: Dados regionais, Dikhanov 2005; dados de países, quadro de indicadores 15.

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 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 às 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 de-

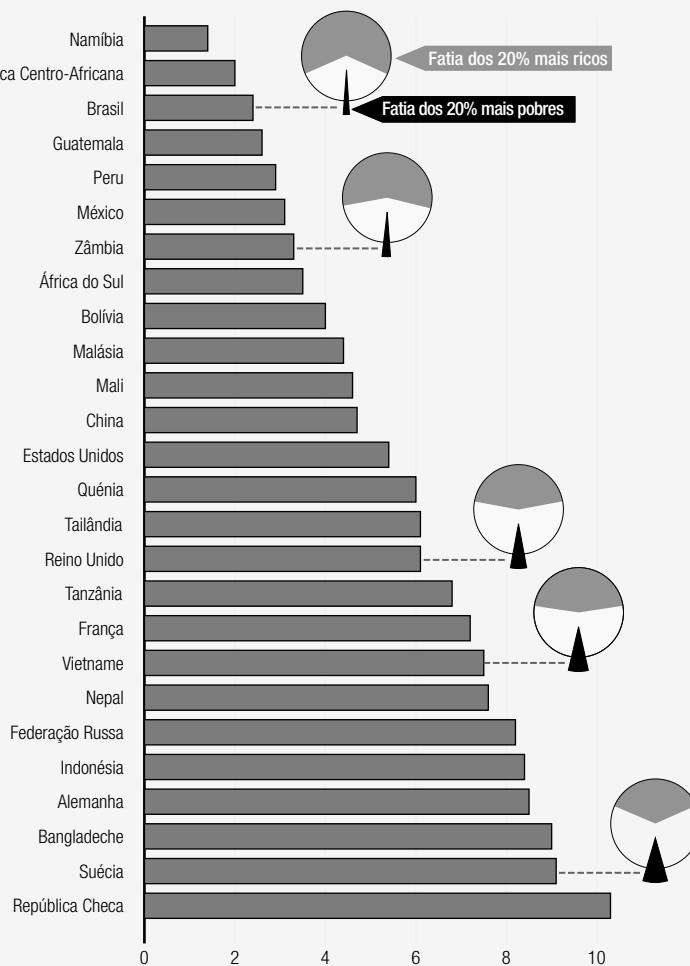
sigualdades básicas das possibilidades da vida não se restringem aos países pobres. Os resultados da saúde nos Estados Unidos, o país mais rico do mundo, reflectem desigualdades profundas baseadas na riqueza e na raça. As disparidades regionais são outra fonte de desigualdades. As linhas de fractura 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

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

Figura 4 **Fatias da tarte do rendimento**

Fatia dos 20% mais pobres, 2003 (%)



Fonte: Quadro de Indicadores 15.

Toda a gente defende o “crescimento a favor dos pobres”. O conceito, tal como o “crescimento partilhado”, a sua variante mais recente e cada vez mais popular, capta a ideia de que a qualidade do crescimento, bem como a quantidade, são importantes para a redução da pobreza. Mas o conceito significa coisas muito diferentes para pessoas diferentes. O Banco Mundial e as agências internacionais de desenvolvimento preferem uma definição absoluta de crescimento a favor dos pobres. O que importa nesta concepção não é se os rendimentos das pessoas pobres estão a aumentar em relação ao rendimento médio, mas sim a rapidez com que estão a subir. Nesta definição, o crescimento a favor dos pobres pode ser consistente com uma desigualdade crescente, mesmo em países já marcados por desigualdades extremas.

A definição progressiva de crescimento a favor dos pobres adoptada neste Relatório foca a situação relativa dos pobres. Destaca o potencial de pequenas alterações distributivas para produzir ganhos fundamentais para a redução da pobreza.

Serão apenas diferenças semânticas? Ou têm relevância directa para o desenvolvimento humano? As diferenças podem ser exageradas: todas as partes no debate preferem uma redução rápida da pobreza. Por extensão, ninguém defende que níveis baixos de desigualdade sejam implicitamente bons para a redução da pobreza. Se fossem, o Benim, com baixo crescimento e baixa desigualdade (um coeficiente de Gini de cerca de 36 na década de 1990) teria melhor desempenho do que a China. Porém, estão em jogo duas coisas importantes, ambas ligadas ao equilíbrio entre crescimento económico e distribuição.

Fonte: Kakwani, Khandker e Son 2004; Ravallion 2005; DFID 2004b.

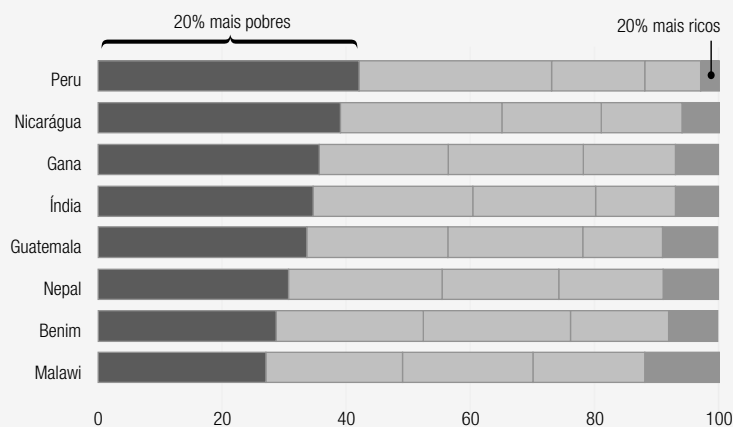
A primeira questão é de justiça social. Na definição absoluta, um crescimento distributivamente neutro é a favor dos pobres: qualquer crescimento que aumente o rendimento dos pobres pode considerar-se a favor dos pobres. É difícil enquadrar isto nas ideias básicas de justiça social. Se toda a gente no Brasil partilhasse incrementos do crescimento segundo o padrão actual de distribuição, os 20% mais ricos receberiam 85 cêntimos de cada dólar. Os 20% mais pobres receberiam 3 cêntimos. Como todos melhoram – incluindo os pobres – o crescimento pode ser considerado a favor dos pobres. Mas se se atribuir maior peso ao bem-estar dos pobres, então esse padrão de distribuição não é consistente com princípios básicos de equidade e justiça social.

A segunda questão tem a ver com a conversão do crescimento em redução da pobreza. Se o objectivo central da política é maximizar o impacto do crescimento na redução da pobreza, então a distribuição é importante. Tudo o resto constante, quanto maior for a parcela de qualquer incremento do crescimento capturada pelos pobres, maior é a taxa de redução da pobreza. Aumentar a sua parcela de crescimento adicional pode acelerar a taxa a que a prosperidade crescente reduz a pobreza, elevando ao mesmo tempo a taxa de crescimento global.

A abordagem do crescimento progressivo foca a atenção nas desigualdades estruturais que negam aos pobres e aos grupos marginalizados uma oportunidade de contribuir para o crescimento e nele participar em termos mais equitativos. Coloca a redistribuição, juntamente com o crescimento, no centro da agenda da política para reduzir a pobreza extrema.

Figura 5 As crianças dos mais pobres têm mais probabilidade de morrer

Parcela dos óbitos de crianças menores de 5 anos, por quintil de riqueza (%)



Fonte: Calculado com base em dados das taxas de mortalidade de menores de 5 anos e de nascimentos, de Gwatkin e outros, a publicar.

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 elevado 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.

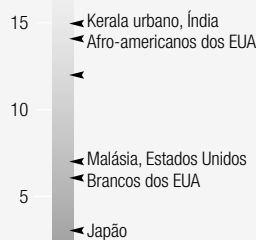
Uma distribuição mais equitativa do rendimento funcionaria como um forte catalisador da redução acelerada da pobreza. Utilizamos inquéritos aos rendimentos e despesas das famílias para si-

Os Estados Unidos lideram o mundo em matéria de despesa com cuidados de saúde. Numa base *per capita*, os Estados Unidos gastam o dobro da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico em cuidados de saúde, ou 13% do rendimento nacional. Todavia, alguns países que gastam substancialmente menos do que os Estados Unidos têm populações mais saudáveis. Os indicadores norte-americanos de saúde pública estão marcados por profundas desigualdades ligadas ao rendimento, cobertura do seguro de saúde, raça, etnicidade, geografia e – criticamente – ao acesso aos cuidados.

Os indicadores de saúde fundamentais dos EUA estão muito abaixo do que se poderia prever com base na riqueza nacional. As tendências da mortalidade infantil são especialmente preocupantes. Desde 2000, e após meio século de declínio sustentado, as taxas de mortalidade infantil começaram por abrandar e, depois, inverteram-se. A taxa de mortalidade infantil é atualmente mais elevada nos Estados Unidos do que em muitos outros países industrializados. A Malásia – um país cujo rendimento médio é um quarto do dos Estados Unidos – alcançou a mesma taxa de mortalidade infantil que os Estados Unidos (figura 1). E o Estado indiano de Kerala tem uma taxa de mortalidade infantil urbana inferior à dos afro-americanos de Washington, DC.

Figura 1 Comparação da mortalidade

Taxa de mortalidade infantil, 2003
(óbitos por 1.000 nados-vivos)



Fonte: Dados da Índia, IIPS e ORC Macro 2000; dados dos EUA, The Henry Kaiser Family Foundation 2005; dados nacionais, quadro de indicadores 10.

parte os resultados piores na saúde nos Estados Unidos do que noutros países industrializados. Do berço à cova, a saúde dos cidadãos dos EUA apresenta divergências extremas. Por exemplo, as disparidades raciais e étnicas da saúde são persistentes – resultado de diferenças de cobertura do seguro, rendimento, língua e educação, entre outros factores (figura 2). As mães afro-americanas têm o dobro da probabilidade das mães brancas de dar à luz um bebé com insuficiência de peso. Os filhos delas têm o dobro da probabilidade de morrer antes do seu primeiro aniversário. Diferenças de rendimentos estão estreitamente relacionadas com diferenças na saúde. Um bebé de uma família dos 5% do topo da distribuição de rendimentos dos EUA terá uma duração de vida 25% mais longa do que um rapaz nascido nos 5% da base.

Muitos factores contribuem para as desigualdades na saúde. Um factor importante é a cobertura da provisão de cuidados de saúde. Os Estados Unidos são o único país rico sem sistema universal de seguro de saúde. O sistema misto de seguro privado baseado no empregador e cobertura pública nunca chegou a todos os americanos. Ainda que mais de metade da população tenha cobertura de seguro de saúde através dos seus empregadores e quase todos os idosos estejam cobertos através do *Medicare*, mais

de um em cada seis americanos não idosos (45 milhões) carecia de seguro de saúde em 2003. Mais de um terço (36%) das famílias que vivem abaixo da linha de pobreza não tem seguro. Os hispano-americanos (34%) têm mais do dobro da probabilidade de não ter seguro do que os americanos brancos (13%), e 21% dos afro-americanos não têm seguro de saúde. A cobertura do seguro de saúde também varia muito entre os 50 Estados, dependendo da percentagem de famílias com baixos rendimentos, da natureza do emprego e da amplitude do programa *Medicaid* para pessoas de baixos rendimentos em cada Estado.

Mais do que em qualquer outro grande país industrializado, o custo do tratamento é uma barreira importante ao acesso nos Estados Unidos. Mais de 40% dos que não têm seguro não têm um local regular para receber tratamento médico quando estão doentes e mais de um terço afirmam que eles, ou alguém das suas famílias, passaram o último ano sem os cuidados médicos necessários, incluindo tratamentos recomendados ou medicamentos sujeitos a receita médica, por causa dos custos.

O acesso desigual aos cuidados de saúde tem ligações claras aos resultados da saúde. Os que não têm seguro têm menos probabilidade de ter cuidados ambulatoriais regulares, pelo que têm mais probabilidade de ser hospitalizados por problemas de saúde evitáveis. Uma vez no hospital, recebem menos serviços e têm mais probabilidade de morrer do que pacientes com seguro. Também recebem menos cuidados preventivos. O Instituto de Medicina calcula que pelo menos 18.000 americanos morrem prematuramente todos os anos apenas porque carecem de seguro de saúde. Nascer numa família que não tenha seguro aumenta a probabilidade de morrer antes de 1 ano da idade em cerca de 50%.

O acesso desigual aos cuidados de saúde tem um efeito poderoso nas desigualdades de saúde ligadas à raça, que só em parte são explicadas pelo seguro e pelas desigualdades de rendimentos. Um estudo conclui que a eliminação do fosso nos cuidados de saúde entre afro-americanos e americanos brancos pouparia quase 85 000 vidas por ano. Para contextualizar este número, basta dizer que os avanços tecnológicos na medicina poupam cerca de 20 000 vidas por ano.

A comparação destaca um paradoxo que está no cerne do sistema de saúde dos EUA. Níveis elevados de despesa com cuidados de saúde pessoais reflectem o estágio avançado da tecnologia e tratamento médico do país. Todavia, as desigualdades sociais, interagindo com desigualdades no financiamento da saúde, limitam o alcance dos progressos da medicina.

Figura 2 Seguro de saúde, pobreza e raça nos Estados Unidos

Parcela da população sem seguro de saúde (%)



Fonte: The Henry Kaiser Family Foundation 2005.

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

mular 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 Quênia, 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.

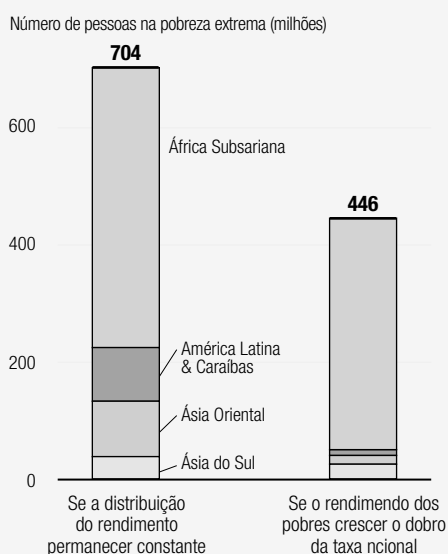
Aumentar proporcionalmente os exercícios de simulação nacional utilizando um modelo de distribuição do rendimento global permite destacar os benefícios potenciais da redução da desigualdade para a redução da pobreza mundial. Utilizando esse modelo, perguntamos o que aconteceria se as pessoas que vivem 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.

Figura 6 **Probreza extrema: dois cenários para 2015**



Nota: A pobreza extrema refere-se a uma linha de pobreza de 700 dólares por ano (despesa de consumo pessoal); para pormenores, ver Nota Técnica 2. Fonte: Dinikhanov 2005.

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 2001, 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 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.

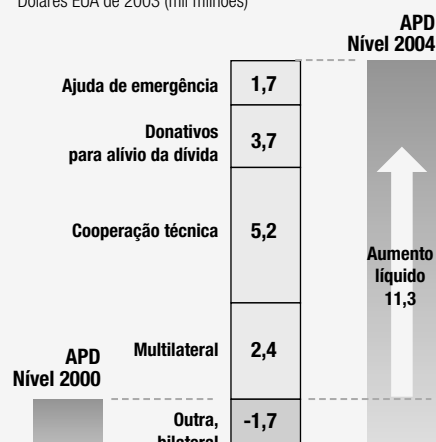
Porém, mesmo que os aumentos projectados sejam integralmente cumpridos, permanece um grande défice de ajuda para financiar os ODM. Esse défice aumentará de 46 mil milhões de dólares em 2006 para 52 mil milhões em 2010. O hiato de financiamento é especialmente grande em relação à África Subsariana, onde 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

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

Figura 7 A composição do aumento da ajuda

Dólares EUA de 2003 (mil milhões)



Fonte: OECD/DAC 2005f.

As cimeiras do Grupo dos Oito (G-8) têm uma longa história de promessas grandiosas que são rapidamente quebradas, especialmente aos países mais pobres do mundo. Será diferente depois da cimeira de Julho de 2005 em Gleneagle, Escócia?

O comunicado do G-8 assume alguns compromissos importantes. A promessa de aumentar a ajuda em 50 mil milhões de dólares sobre os níveis de 2004, com metade do aumento destinado à África Subsariana, poderia colmatar uma parte substancial do hiato de financiamento dos ODM. Além disso, os líderes do G-8 assinaram, pela primeira vez, um comunicado que especifica metas concretas, o que pode reduzir o risco de recuos.

Olhando em frente, há três desafios para a ajuda. Primeiro, os líderes do G-8 têm de se comprometer com a sua palavra. Há um perigo real de que pelo menos dois membros da UE – a Alemanha e a Itália – não traduzam os compromissos da cimeira do G-8 em planos de despesa pública. Segundo, alguns países precisam de ir muito mais longe. Mesmo com os aumentos da ajuda, o Japão e os Estados Unidos ainda estarão a gastar em ajuda, em 2010, apenas 0,18% do RNB (o que os coloca no fundo da tabela de ajuda da OCDE) – e o Canadá também tem um desempenho insatisfatório em matéria de ajuda. Terceiro, é importante que uma parte significativa do aumento prometido seja entregue no início e não no prazo de cinco anos.

Para além da ajuda, o comunicado do G-8 acolhe sinais mistos. O compromisso com o ensino primário obrigatório e gratuito, cuidados de saúde básicos gratuitos e “tão próximo quanto possível do acesso universal” e com o tratamento do VIH/SIDA poderiam acelerar o progresso no sentido dos ODM. O mesmo poderia acontecer com a promessa de treinar e equipar 75.000 soldados para operações de manutenção da paz da União Africana, até 2010 (ver Capítulo 5). Quanto ao comércio, pelo contrário, o comunicado do G-8 não impressiona. O compromisso geral de eliminar gradualmente um conjunto limitado de subsídios à exportação agrícola, num quadro temporal não especificado, de pouco conforto servirá aos agricultores de África.

Há dois ingredientes críticos que se juntaram para tornar diferente a cimeira do G-8 em Gleneagle: a liderança política e o impulso político gerado pela campanha mundial e pela opinião pública. Os mesmos ingredientes serão necessários para que a cimeira de Setembro de 2005 da ONU consolide e desenvolva o que foi conseguido.

Fonte: G-8 2005.

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

Table 1

A despesa militar excede a ajuda pública ao desenvolvimento nos países ricos

Parcela da despesa governamental, 2003 (%)

País	APD	Despesa militar
Austrália	1,4	10,7
Áustria	1,1	4,3
Bélgica	2,7	5,7
Canadá	1,2	6,3
Dinamarca	3,1	5,7
Finlândia	1,6	5,4
França	1,7	10,7
Alemanha	1,4	7,3
Grécia	1,4	26,5
Irlanda	2,1	4,6
Itália	0,9	9,8
Japão	1,2	5,7
Luxemburgo	3,9	4,8
Holanda	3,2	6,5
Nova Zelândia	1,2	6,3
Noruega	4,1	8,9
Portugal	1,0	10,0
Espanha	1,3	6,7
Suécia	2,8	6,4
Suiça	3,5	8,5
Reino Unido	1,6	13,3
Estados Unidos	1,0	25,0

Fonte: Calculado com base em dados da APD, de OCDE/DAC 2005f; dados da despesa militar, do quadro de indicadores 20; e dados da despesa governamental, de World Bank 2005f.

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.

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

O apoio agrícola da OCDE não deveria ser mais do que 5% a 10% do valor da produção

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 estruturais 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

Caixa 7

Vietname e México: uma estória de dois globalizadores

Tanto o Vietname como o México estão na primeira divisão dos “novos países em globalização”, medidos segundo os indicadores económicos normais. Medidos segundo os indicadores de desenvolvimento humano, estão em ligas diferentes. Uma participação mais profunda no comércio internacional sustentou rápidos progressos no Vietname. No México, o “êxito” das exportações tem andado lado a lado com limitados progressos no desenvolvimento humano (ver quadro).

Vietname. Desde a introdução das reformas de mercado no fim da década de 1980, o Vietname sustentou taxas de crescimento superiores a 5% ao ano – uma das taxas mais elevadas do mundo. A participação no comércio tem sido decisiva, dando aos produtores acesso a novos mercados e a novas tecnologias. As importações e exportações têm estado a crescer a mais de 20% ao ano desde o princípio da década de 1990, com a parcela das exportações no PIB a duplicar.

O progresso do desenvolvimento humano tem acompanhado estes êxitos comerciais. Durante a década de 1990, os níveis da privação de rendimento caíram de 58% para 28%, a esperança de vida aumentou seis anos e a mortalidade infantil foi reduzida a metade. A desigualdade aumentou, mas partindo de uma base baixa. O coeficiente de Gini aumentou de 35,7 no início da década de 1990 para 37 no fim da década – continuando, contudo, a ser um dos níveis mais baixos do mundo. A classificação actual do IDH do país está 16 lugares acima da sua classificação na riqueza. Os factores que estão por trás do êxito do Vietname incluem:

- *Investimentos anteriores em desenvolvimento humano.* Antes da descolagem económica, o Vietname tinha elevados níveis de privação de rendimento, mas outros indicadores (escolarização, alfabetização e esperança de vida) eram muito mais elevados do que a média dos países ao mesmo nível do rendimento.
- *Crescimento inclusivo de base alargada.* O crescimento das exportações foi conduzido por milhões de pequenos produtores

(continua na página seguinte)

Integração mundial e desenvolvimento humano: uns fazem-no melhor do que outros

País	Exportações de bens e serviços (% do PIB)			PIB per capita (Dólares PPC 2002)			Taxa de pobreza extrema (%)				Parcela do rendimento dos 20% mais pobres da população (%)		Coeficiente de Gini	
	1990	2003	Cresci- mento anual médio 1990–2003 (%)	1990	2003	Cresci- mento anual médio 1990–2003 (%)	Linha de pobreza ex- trema nacional ^a (%)		Linha de pobreza ex- trema internacional (%)		1990	2002	1990	2002
							1990	2002	1990	2002				
Vietname	36,0	59,7	20,2	1,282	2,490	5,9	30,0	15,0	60,0	37,0	„	7,5	35,7 ^b	37,0
México	18,6	28,4	11,4	7,973	9,168	1,4	22,5 ^c	20,3 ^d	15,8	9,9	„	3,1	50,3 ^c	54,6 ^d

„ Não está disponível.

a. As comparações entre países não devem ser feitas, porque as linhas de pobreza nacionais variam consideravelmente.

b. Os dados são de 1993.

c. Os dados são de 1992.

d. Os dados são de 2000.

Fonte: Dados da exportação, quadro de indicadores 16; Dados do PIB per capita, quadro de indicadores 14; Dados da pobreza extrema nacional, México, Secretaría de Desarrollo Social 2005 e UN Viet Nam 2002; Dados da pobreza extrema internacional para o México, World Bank 2005d, para o Viet Nam, UN Viet Nam 2002; dados do rendimento dos 20% mais pobres da população e do coeficiente de Gini, quadro de indicadores 15.

agrícolas. A reforma económica começou com a liberalização dos mercados agrícolas. As restrições às exportações de arroz abrandaram, as restrições à importação de fertilizantes foram levantadas e os direitos de ocupação da terra foram ampliados. A subida dos preços e a queda dos custos dos inputs levaram a um aumento rápido do rendimento dos pequenos produtores. Os salários agrícolas, o comércio interno e a procura local subiram.

- *Empenho na equidade.* O Vietname colecta cerca de 16% do PIB na tributação do rendimento – uma parcela elevada para um país de rendimento baixo. Em consequência, o governo pôde distribuir os benefícios do comércio mais amplamente, através da despesa em infra-estruturas sociais e económicas.
- *Liberalização gradual.* Maior crescimento e promoção das exportações antecedem a liberalização das importações. As restrições quantitativas foram reduzidas a partir do meio da década de 1990, mas as tarifas médias mantiveram-se em cerca de 15%. Os mercados de capitais mantiveram-se fechados, isolando o Vietname do impacto da crise financeira da Ásia Oriental.
- *Diversificação do mercado.* No fim da década de 1990, o Vietname dependia quase exclusivamente das exportações de petróleo para o Japão e Singapura. Durante a década de 1990, foram promovidas políticas de diversificação das exportações (os bens manufacturados respondem agora por cerca de um terço do total) e dos mercados de exportação.

México. Na última década, o México sustentou taxas de crescimento das exportações de bens manufacturados de cerca de 26%. O país é agora responsável por cerca de metade de todos os bens manufacturados exportados da América Latina. Além disso, o crescimento das exportações tem-se concentrado em sectores tecnológicos de elevado crescimento e de elevado valor acrescentado, como os automóveis e a electrónica.

Em profundo contraste com esta estória de sucesso das exportações, o crescimento económico *per capita* atingiu uma média de 1% entre 1990 e 2003. Os salários reais estagnaram e o desemprego é mais elevado do que no início da década de 1990. A pobreza extrema foi reduzida só marginalmente, enquanto a desigualdade aumentou. As razões dos fracassos de desenvolvimento humano no México são a imagem invertida dos factores que estão por trás do êxito do Vietname.

- *Grau elevado da desigualdade inicial.* O México tem um dos mais elevados coeficientes de Gini do mundo – e este tem cres-

cido ligeiramente na última década. Os 10% mais pobres da população representam um quarto da parcela do rendimento nacional dos seus homólogos do Vietname. O papel do governo no desenvolvimento das infra-estruturas económicas e sociais para um crescimento de base alargada tem sido constrangido pela fraca tributação do rendimento. O México tem um rendimento médio que é cinco vezes o nível do Vietname, mas o rácio da receita fiscal pelo PIB é mais baixo, de 13%, que é comparável ao Uganda.

- *Liberalização rápida.* Ao abrigo do Acordo Norte-Americano de Comércio Livre (NAFTA), o México tem sido uma das economias mais rapidamente liberalizadas do mundo em desenvolvimento. Nalguns sectores, a liberalização das importações complicou a pobreza. As importações de milho subsidiado provenientes dos Estados Unidos da América aumentaram seis vezes desde que começou a liberalização, em 1994, contribuindo para um declínio de 70% nos rendimentos reais de milhões de produtores de milho do México. O crescimento das exportações agrícolas tem-se concentrado em grandes explorações comerciais irrigadas, enquanto os pequenos agricultores tiveram de se ajustar à concorrência crescente das importações.
- *Política industrial fraca.* Os dados da exportação que apontam para um boom da alta tecnologia são enganadores. Metade das exportações do México tem origem na zona *maquiladora* do país, onde a produção é dominada pela montagem simples e pela reexportação de componentes importados. A actividade exportadora está associada a um valor acrescentado local limitado e a qualificações baixas e transferência de tecnologia. A dependência em relação a um sector exportador de qualificações e salários baixos deixou o México altamente exposto à concorrência de economias de salários mais baixos, como a China. O emprego caiu em 180 000, só desde 2001.
- *Desequilíbrios de poder nos mercados do trabalho.* Apesar dos aumentos sustentados da produtividade, os salários reais não cresceram com o aumento rápido das exportações, devido em parte à concentração das exportações em sectores de baixo valor acrescentado. Entre os factores que contribuíram para isso estão os fracos direitos de contratação colectiva e as pressões do desemprego. E, por outro lado, a desigualdade salarial ligada à feminização da força de trabalho: em média, os salários das mulheres são 11% mais baixos do que os homens.

Fonte: Viet Nam 2004; IMF 2003b; Audley e outros 2003; Oxfam International 2003b..

A resposta à pergunta colocada no título é simples: quando os países desenvolvidos o dizem. Um problema que os países em desenvolvimento enfrentam actualmente é que os países industrializados transferiram o apoio para áreas de subsídio que estão mal cobertas pelas regras da OMC – regras elaboradas sob forte influência da UE e dos EUA.

O Acordo sobre a Agricultura da Ronda do Uruguai, amplamente negociado entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, introduziu três categorias de subsídios. Os subsídios da Caixa Amarela estão sujeitos a todas as reduções de apoio acordadas na OMC. Os subsídios da Caixa Verde, considerados como “não-distorcedores”, são permitidos. No meio, estão os subsídios da Caixa Azul, que estão isentos de reduções se os subsídios estiverem ligados ao abandono do cultivo numa dada terra. Estes foram introduzidos por insistência da UE para acolher a reforma da PAC, ao abrigo da qual o abandono do cultivo numa determinada proporção das terras é condição para a elegibilidade dos produtores aos pagamentos directos.

Porque é que estas distinções são importantes? Porque o quadro da OMC aplica, ou não, penalizações ligeiras sobre a forma como os governos dos países desenvolvidos canalizam os subsídios para a agricultura. Em 2001 (último ano para o qual estão disponíveis notificações da OMC), Os Estados Unidos gastaram 50 mil milhões de dólares em pagamentos da Caixa Verde – três vezes mais do que gastou em pagamentos da Caixa Amarela (ver quadro). Para não ser ultrapassada, a União Europeia gastou 50 mil milhões de dólares em pagamentos da Caixa Verde e da Caixa Azul – mais do que gastou em pagamentos da Caixa Amarela. Em ambos os casos, as superpotências dos subsídios foram capazes de se manter abaixo do máximo estabelecido pela OMC, optando

pela reestruturação em vez da redução do apoio total. O resultado final é que, para os objectivos da OMC, muitos dos subsídios que permitem que a Europa exporte cereais e que os Estados Unidos vendam arroz, algodão, milho e outras colheitas nos mercados mundiais, abaixo do custo, não são classificados correntemente como subsídios à exportação, ou distorcedores do comércio. Estão, portanto, potencialmente isentos de qualquer acordo para reduzir esses subsídios.

Alguns países em desenvolvimento já utilizaram painéis de controvérsia da OMC para pôr em causa subsídios específicos. O Brasil pôs em causa, com êxito, a classificação de pagamentos directos de algodão dos EUA como Caixa Verde. Brasil, Índia e Tailândia puseram em causa, com êxito, a legalidade dos subsídios de açúcar dos EUA, tendo um painel da OMC decidido que esses subsídios não estavam de acordo com as regras da OMC. Contudo, há um perigo crescente de que um acordo da OMC possa dar espaço suficiente para facilitar o apoio total à agricultura, tal como foi determinado pela estimativa de apoio ao produtor, da OCDE, para manter o apoio à volta dos níveis actuais, ainda que na forma de um novo pacote.

Um resultado como este diminuiria fortemente a credibilidade de qualquer acordo da Ronda de Doha sobre agricultura. Nem todos os subsídios são igualmente distorcedores nos seus efeitos. Porém, a transferência anual de milhares de milhões de dólares para grandes produtores agrícolas tem efeitos claramente distorcedores do mercado, mesmo que os pagamentos sejam nominalmente classificados como não-distorcedores. Esta situação é particularmente evidente nos sectores em que se produzem grandes excedentes para os mercados mundiais. No mínimo, esses pagamentos fornecem uma garantia contra o risco, recursos de capital para investimento e uma fonte de garantia para empréstimos.

Na perspectiva dos produtores de algodão de Burkina Faso, ou dos produtores de arroz do Gana, a classificação legal rigorosa dos subsídios na OMC tem menos relevância imediata do que saber se os subsídios nos países ricos minam os seus meios de vida. O problema com a estrutura actual das regras na agricultura é que ela institucionaliza as práticas de comércio injusto, por trás de uma aparência de legalidade da OMC, enfraquecendo no processo a legitimidade do sistema multilateral baseado em regras. O desenvolvimento de regras da OMC que proíbem a concorrência injusta entre países desenvolvidos e em desenvolvimento deveria ser uma das referências para o julgamento dos resultados de toda a Ronda de Doha

Subsídios volumosos escapam à regulação da Organização Mundial do Comércio

Dólares EUA, 2001/02 (mil milhões)

	European Union	United States
Caixa Amarela	44,3	14,4
Caixa Amarela máxima aprovada segundo regras OMC	75,7	19,1
Caixa Azul	26,7	0,0
Caixa Verde	23,3	50,7

Fonte: WTO 2005.

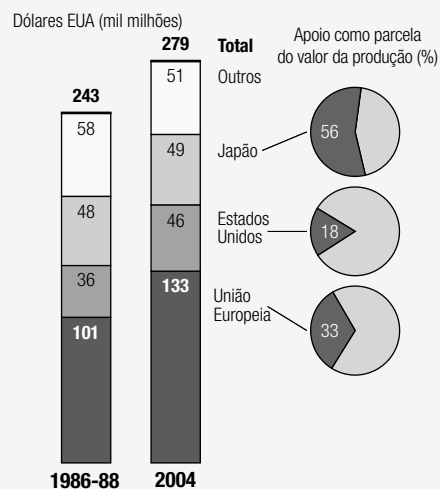
Fonte: US Department of Agriculture, Economic Research Service 2005b; Watkins 2003b.

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

Figura 8 Grande e cada vez maior: o apoio dos países ricos à agricultura

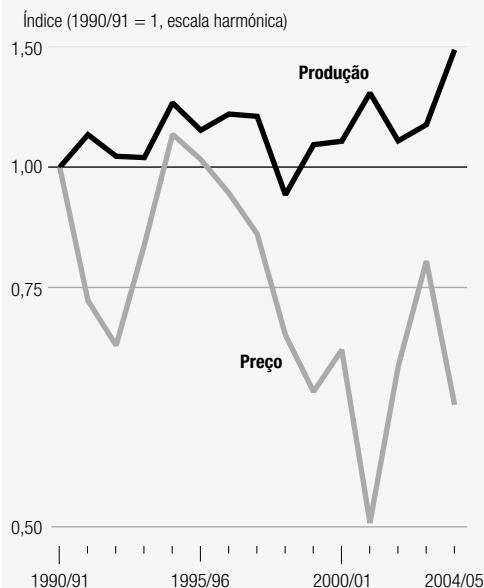


Fonte: OECD 2005.

– 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

Figura 9 Produção de algodão dos EUA – imune às oscilações dos preços mundiais

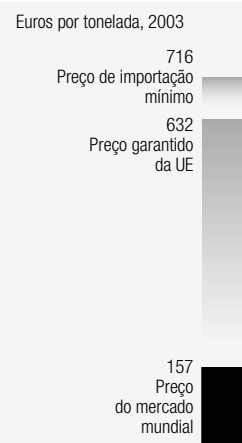


Fonte: International Cotton Advisory Committee 2005.

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.

Figura 10 Açúcar da UE – como produzir excedentes e inundar os mercados mundiais



Fonte: Oxfam International 2004a.

A criação de capacidade é crítica para a integração com êxito dos países em desenvolvimento no comércio mundial. Os países desenvolvidos têm feito disto uma prioridade crescente nos seus programas de ajuda. Mas a assistência técnica para a criação de capacidade sofre de várias insuficiências que minam a sua eficácia. Esta situação é particularmente evidente com as medidas da Assistência Técnica para a Criação de Capacidade Relacionada com o Comércio (TACB).

Prioridades induzidas pelos doadores. Com muita frequência, a TACB é enviesada para as prioridades negociais dos doadores. No início da Ronda de Doha, a agenda negocial da UE dava prioridade à política de concorrência, facilitação do comércio e investimento – os temas de Singapura. A maioria esmagadora dos países em desenvolvimento, especialmente da África e dos países menos desenvolvidos, rejeitou essa agenda. Mesmo assim, em 2001, os temas de Singapura representaram metade da assistência técnica total na política comercial registada pela OMC. Em contrapartida, 1% do apoio político foi orientado para as negociações sobre agricultura – uma área de preocupação vital para os países em desenvolvimento. Nos programas bilaterais, o enviesamento ocorre através da discriminação negativa (os doadores recusam-se a financiar actividades hostis aos seus interesses imediatos) e da discriminação positiva (o apoio é oferecido em áreas prioritárias para os doadores).

Aconselhamento enviesado e restrito. Na maioria das vezes, o aconselhamento da TACB é sobre a maneira de aplicar os acordos da OMC determinados pelos países desenvolvidos, incluindo grande parte da actividade realizada pela OMC ao abrigo do Fundo Fiduciário Global criado em 2001. É prestado pouco aconselhamento

em áreas que podiam resolver desequilíbrios de poder e melhorar os objectivos de política pública.

Subfinanciamento. Alguns dos programas TACB mais eficazes sofrem de subfinanciamento crónico. Um exemplo disso é o Programa Integrado Conjunto de Assistência Técnica da OMC, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e o Centro de Comércio Internacional. Este programa é muito apreciado, em particular pelos governos africanos. Contudo, o programa é financiado actualmente através de um Fundo Fiduciário Comum de 10 milhões de dólares para 20 países – dificilmente compatível com a dimensão da desvantagem que os governos africanos enfrentam na OMC. O financiamento actual do Quadro Integrado para Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos é inferior a 6 milhões de dólares.

Ligações fracas às estratégias de desenvolvimento. Os esforços dos doadores para tornar a TACB parte integrante da cooperação para o desenvolvimento e do planeamento nacional de redução da pobreza têm ficado muito aquém das expectativas. O Quadro Integrado, para citar um caso evidente, realizou várias avaliações de diagnóstico de alta qualidade dos constrangimentos do lado da oferta, especialmente no que respeita aos pobres. Todavia, não há indícios de que as recomendações tenham sido integradas em Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza, a maioria dos quais diz muito pouco acerca da política comercial. Fraca coordenação, mandatos conflitantes e sobrepostos das agências envolvidas e enviesamentos para a assistência técnica em vez do financiamento das infra-estruturas têm enfraquecido ainda mais a eficácia do Quadro Integrado.

Fonte: Deere 2005.

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 prá-

tica 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.
- *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 obri-

gações 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 dada 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

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

Quadro 2 Conflitos custam seguramente mais em vidas humanas

Período	Mortes relacionadas com conflitos (milhões)	População mundial, meio do século (milhões)	Mortes relacionadas com conflitos em proporção da população mundial (%)
Século dezassexto	1,6	493,3	0,32
Século dezassexto	6,1	579,1	1,05
Século dezoito	7,0	757,4	0,92
Século dezanove	19,4	1172,9	1,65
Século vinte	109,7	2519,5	4,35

Fonte: Dados de mortes relacionadas com conflitos, Sivard 1991, 1996; dados da população do século vinte, UN 2005d; outros dados da população, interpolações do Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano baseadas em Sykes 2004 (quadro B-10).

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

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

Quadro 3 Recursos naturais têm ajudado a alimentar conflitos em muitos países

País	Duração do conflito	Recursos
Afganistão	1978-2001	Pedras preciosas, ópio
Angola	1975-2002	Petróleo, diamantes
Angola, Cabinda	1975-	Petróleo
Cambodja	1978-97	Madeiras, pedras preciosas
Colômbia	1984-	Petróleo, ouro, coca
Congo	1997	Petróleo
Congo, Rep. Dem.	1996-97, 1998-2002	Cobre, coltan, diamantes, ouro, cobalto
Indonésia, Aceh	1975-	Gás natural
Indonésia, Papua Ocidental	1969-	Cobre, ouro
Libéria	1989-96	Madeira, diamantes, ferro, óleo de palma, cacau, café, marijuana, borracha, ouro
Marrocos	1975-	Fosfatos, petróleo
Myanmar	1949-	Madeira, estanho, pedras preciosas, ouro
Papua-Nova Guiné	1988-98	Cobre, ouro
Peru	1980-95	Coca
Serra Leoa	1991-2000	Diamantes
Sudão	1983-2005	Petróleo

Fonte: Adaptado de Bannon e Collier 2003.

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 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 compreensivo 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.