



O Pacto de Desenvolvimento do Milénio

Em Setembro de 2000, os líderes mundiais adoptaram a Declaração do Milénio das Nações Unidas, comprometendo as suas nações com esforços globais mais sólidos para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio que emergiram da Declaração são metas específicas mensuráveis, incluindo a da redução – até 2015 – da pobreza extrema, que ainda atinge mais de mil milhões de pessoas no mundo. Estes Objectivos, e os compromissos dos países ricos e pobres de os atingir, foram afirmados no Consenso de Monterrey que emergiu da Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em Março de 2002, na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, de Setembro de 2002, e no lançamento da Ronda de Doha sobre comércio internacional.

Líderes mundiais de países ricos e pobres descreveram a conferência de Monterrey como assinando um pacto entre eles de apoio a objectivos partilhados de desenvolvimento. Esse compromisso é a base do Pacto de Desenvolvimento do Milénio aqui proposto – um Pacto através do qual a comunidade mundial pode cooperar para ajudar os países pobres a atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Este Pacto apela a todos os envolvidos para orientarem os seus esforços no sentido de assegurar o êxito dos Objectivos, num sistema de responsabilidades partilhadas. Os países pobres podem insistir numa maior ajuda dos doadores e em ter mais fácil acesso aos mercados dos países ricos. As pessoas pobres podem responsabilizar os seus políticos por atingir as metas de redução da pobreza dentro do calendário especificado. E os doadores podem insistir em melhor governação nos países pobres e mais responsabilidade no uso da ajuda dos doadores.

Todavia, a despeito dos admiráveis compromissos assumidos na Assembleia do Milénio e em reuniões internacionais mais recentes, dezenas de países são considerados casos prioritários (diferenciados como de “prioridade máxima” e de “prioridade alta”

neste Relatório) porque estão perigosamente fora da rota para atingir os Objectivos, tornando o Pacto mais crucial do que nunca. Forças globais para o desenvolvimento – expansão dos mercados, progresso tecnológico, difusão da democracia – estão a beneficiar grande parte do mundo. Mas também estão a passar ao lado de centenas de milhões das pessoas mais pobres do mundo. A meta para os Objectivos está apenas a uma dúzia de anos de distância. E boa governação e instituições eficientes nos países mais pobres, embora vitais para o êxito, não serão suficientes. Os países ricos precisam de fornecer mais financiamento e regras mais adequadas para o sistema internacional, como prometeram, para tornar os Objectivos atingíveis nos países mais pobres.

Atingir os Objectivos devia começar pelo reconhecimento de que cada país tem que prosseguir uma estratégia de desenvolvimento que satisfaça as suas necessidades específicas. As estratégias nacionais deviam basear-se em experiências sólidas, boa ciência e adequado controlo e avaliação. Dentro destes limites, os países pobres exigem liberdade de manobra com os doadores para projectarem políticas localmente apropriadas. Se não forem verdadeiramente assumidos, os programas nacionais não serão apropriados às condições locais nem politicamente sustentáveis. Os programas nacionais também têm que respeitar os direitos humanos, apoiar o estado de direito e comprometer-se com a sua honesta e eficaz aplicação. Quando estas condições estiverem satisfeitas, os países pobres devem poder contar com muito mais assistência dos países ricos, tanto em matéria financeira como na aplicação de regras mais justas aplicáveis ao comércio, às finanças e à ciência e tecnologia.

DAR PRIORIDADE A PAISES QUE FICARAM PARA TRAS

O Pacto de Desenvolvimento do Milénio deve concentrar-se primeiro em países prioritários que enfrentam as maiores barreiras para atingir os Objectivos – países com menor desenvolvimento

O Pacto de Desenvolvimento do Milénio resultou da colaboração entre o grupo de trabalho do Relatório do Desenvolvimento Humano e os coordenadores do Grupo de Especialistas do Projecto do Milénio, com contribuições de outros colaboradores deste Projecto.

A globalização beneficiou algumas regiões do mundo, mas passou ao lado de outras, assim como de muitos grupos dentro de países

humano e que fizeram menos progressos na última década (ver capítulo 2). Para estes, as reformas políticas internas e muito mais ajuda ao desenvolvimento são vitais.

Nos anos de 1980 e em grande parte dos anos de 1990, muitos esforços das instituições financeiras internacionais e dos principais países doadores foram orientados pela convicção de que as forças de mercado colocariam todos os países pobres num caminho de crescimento económico auto-sustentado. A globalização era vista como o novo grande motor do progresso económico mundial. Presumia-se que os países pobres seriam capazes de atingir o crescimento económico desde que prosseguissem uma boa governação económica, baseada nos preceitos da estabilidade macro-económica, liberalização dos mercados e privatização da actividade económica. Esperava-se que o crescimento económico, por sua vez, trouxesse melhorias generalizadas na saúde, na educação, na nutrição, no alojamento e no acesso às infra-estruturas básicas, como água e saneamento, permitindo que os países se libertassem da pobreza.

Embora se tenha revelado extremamente inadequada para centenas de milhões de pessoas pobres, esta visão optimista ainda tem muito mérito para grande parte do mundo. Apesar dos protestos contra a globalização nos últimos anos, as forças do mercado mundial contribuíram para o crescimento económico – e para a redução da pobreza – na China, na Índia e em dezenas de outros países em desenvolvimento. Milhares de milhões de pessoas estão a usufruir de padrões de vida mais altos e vidas mais longas, como resultado de forças globais de mercado e de políticas nacionais que ajudam a aproveitar essas forças.

A globalização beneficiou algumas regiões do mundo, mas passou ao lado de outras, assim como de muitos grupos dentro de países. Nos anos de 1990, a maior parte da Ásia Oriental e do Sul viu os padrões de vida melhorarem drasticamente. Contudo, uma grande parte da África Subsariana, certas zonas da Europa do Leste e da Comunidade de Estados Independentes (CEI) e muitos países da América Latina e do Médio Oriente não melhoraram. Além disso, doenças epidémicas, e de forma especialmente dramática o HIV/SIDA, afligem desproporcionalmente aqueles que ficaram para trás e empurram-nos ainda mais para trás – apanhando as pessoas pobres num círculo vicioso de pobreza e doença.

Mesmo economias grandes e em crescimento – Brasil, China, Índia, México – contêm regiões de intensa pobreza, pouco aliviada pelo crescimento nacional global. O progresso económico e social passa muitas vezes ao lado das minorias étnicas e raciais, e até de maiorias – especialmente das raparigas e das mulheres, que sofrem o preconceito sexual no acesso à escolarização, aos serviços públicos, às oportunidades de emprego e à propriedade privada.

Assim, a despeito de padrões de vida mais elevados que a globalização (apoiada por uma boa governação económica) proporcionou em vastas extensões do mundo, centenas de milhões de pessoas experimentaram reversões económicas em vez de avanços. E mais de mil milhões lutam pela sobrevivência diária aos tormentos da fome e da má saúde.

Há muitas razões para o desenvolvimento económico continuar a passar ao lado de muitas das pessoas e locais mais pobres do mundo. A razão mais comum é a má governação. Quando os governos são corruptos, incompetentes ou irresponsáveis perante os seus cidadãos, as economias nacionais vacilam. Quando a desigualdade de rendimentos é muito grande, as pessoas ricas controlam muitas vezes o sistema político e, pura e simplesmente, negligenciam as pessoas pobres, impedindo o desenvolvimento de base ampla. De igual modo, se os governos não investirem adequadamente na saúde e na educação dos seus povos, o crescimento económico acabará por se extinguir por causa do número insuficiente de operários saudáveis e qualificados. Sem uma governação sã – em termos de política económica, de direitos humanos, de instituições que funcionam bem e de participação política democrática – nenhum país com desenvolvimento humano baixo pode esperar êxitos a longo prazo nos seus esforços de desenvolvimento, nem maior apoio dos países doadores.

Embora muitos observadores se limitassem a ensinar às pessoas pobres a fazerem melhor por si próprias, a maioria dos países pobres enfrenta problemas estruturais muito fora de controlo. Esses problemas envolvem muitas vezes o sistema de comércio internacional – por exemplo, quando os países ricos bloqueiam as exportações agrícolas dos países pobres ou subsidiam fortemente os seus próprios agricultores, deprimindo os preços mundiais desses produtos. Os países pobres tam-

bém enfrentam barreiras comerciais quando exportam têxteis e vestuário, bebidas e alimentos transformados e outros produtos em que podiam ser competitivos. Além disso, muitos governos estão arruinados por dívidas externas insuperáveis herdadas de administrações anteriores – ao mesmo tempo que os esforços para o alívio da dívida têm sido demasiado pequenos e tardios.

A geografia dá outra importante explicação para o fracasso do desenvolvimento económico. Muitos países pobres são pura e simplesmente demasiado pequenos e estão geograficamente isolados para atrair investidores, nacionais ou estrangeiros. O Mali, país interior, com 11 milhões de pessoas e um rendimento per capita anual de 240 dólares (800 quando medido em termos de paridade de poder de compra), é de pouco interesse para a maioria dos potenciais investidores estrangeiros. Com um PNB de 2,6 mil milhões de dólares, a sua economia é mais ou menos como a de uma pequena cidade de um país rico onde, digamos, 85.000 pessoas vivem com uma média de 30.000 dólares por ano. Enfrentando custos de transporte muito elevados, e quase sem interesse das empresas internacionais em investir na produção para pequenos mercados internos, a globalização passa ao lado de tais países.

Países pobres e distantes como o Mali ligam-se geralmente à economia mundial produzindo algumas mercadorias primárias tradicionais. Mas o lento crescimento do mercado mundial, tecnologias inalteradas e muitas vezes preços mundiais voláteis e em declínio para essas mercadorias oferecem uma base demasiado estreita para o progresso económico. A continuação da forte dependência de um punhado de exportações de mercadorias primárias não dá hipóteses de êxito a longo prazo. Esta infeliz situação aflige grande parte da África Subsariana, da região andina e da Ásia Central.

Estes problemas estruturais são agravados pelo rápido crescimento populacional, que tende a ser mais rápido em países com desenvolvimento humano mais baixo. Estes desafios podem atrasar gravemente a disponibilidade de terra arável e aumentar a degradação ambiental (desflorestação, degradação dos solos, esgotamento das pescas, água potável reduzida).

Além disso, as barreiras geográficas, a dependência das mercadorias e as pressões geográficas misturam-se muitas vezes com um pesado fardo de

doenças, como o HIV/SIDA, a tuberculose e a malária – ou com limitações biofísicas, como solos gastos e ecossistemas degradados. Os países ricos, e as instituições económicas que controlam, podem concentrar-se na boa governação ao determinarem as afectações para a ajuda. Mas é muito frequente que se esqueçam dos outros desafios que muitos dos países mais pobres enfrentam – principalmente porque os países mais ricos não experimentaram o ataque devastador de doenças tropicais endémicas como a malária. Há demasiados políticos nos países ricos que acham que os países pobres não estão, pura e simplesmente, a esforçar-se o suficiente para se desenvolverem, não compreendendo as forças estruturais mais profundas que estão presentes.

LIMIARES CRÍTICOS PARA SAIR DAS ARMADILHAS DA POBREZA

Estas dificuldades estruturais deixam os países presos nas armadilhas da pobreza. Mas mesmo em condições tão terríveis como estas, há razões de esperança. A doença generalizada, o isolamento geográfico, as ecologias frágeis, o excesso de dependência das exportações de mercadorias primárias e o rápido crescimento populacional estão ao alcance de soluções práticas comprovadas. Entre elas contam-se mudanças políticas dos países ricos e investimentos muito maiores em infra-estruturas, controlo da doença e sustentabilidade ambiental pelos países pobres, apoiados por mais ajuda financeira dos governos doadores. Daí a necessidade do Pacto de Desenvolvimento do Milénio: sem ele, os países pobres continuarão na armadilha da pobreza, com crescimento económico baixo ou negativo.

O crescimento económico sustentado ajuda a quebrar as amarras da pobreza de duas maneiras. Primeiro, aumenta directamente o rendimento médio das famílias. Quando as famílias que estão abaixo do limiar da pobreza partilham a subida média do rendimento nacional, a extensão da privação de rendimento extrema (isto é, a parte da população que sobrevive com menos de 1 dólar por dia) é directamente reduzida. O crescimento económico tem uma importante história de elevação das pessoas pobres para cima da linha de privação de rendimento.

Mas esses ganhos não são automáticos. Podem ser dissipados se a desigualdade de rendimento se alargar e as pessoas pobres não partilharem ade-

Daí a necessidade do Pacto de Desenvolvimento do Milénio: sem ele, os países pobres continuarão na armadilha da pobreza, com crescimento económico baixo ou negativo

Os investimentos públicos nas pessoas pobres estimulam o crescimento económico, enquanto o crescimento económico sustenta esses investimentos

quadamente o crescimento – um fenómeno observado em muitos países nos últimos anos. Portanto, o Pacto põe ênfase em acções para garantir que as pessoas pobres partilhem o crescimento global, com incidência na expansão do seu acesso a activos críticos – inclusive dando posse segura de terras, tornando mais fácil iniciar pequenos negócios, apoiando a exportação intensiva em trabalho e alargando o acesso à microfinança. Note-se que o crescimento económico reduz a privação de rendimento, principalmente quando a desigualdade de rendimento inicial é pequena.

O crescimento económico também funciona indirectamente, reduzindo outras formas de pobreza através do aumento das receitas governamentais e permitindo mais investimentos públicos na educação, nas infra-estruturas básicas, no controlo da doença e na saúde (particularmente saúde materna e infantil). Além de reduzir outras formas de pobreza, estes investimentos aceleram o crescimento económico com o aumento da qualificação dos trabalhadores e da produtividade – e, assim, os rendimentos de mercado das pessoas pobres.

Embora o crescimento económico não seja um remédio automático para outras formas de pobreza, dá uma poderosa contribuição – desde que as políticas públicas assegurem que os dividendos cheguem às pessoas pobres. Alguns países pobres atingiram ganhos impressionantes na educação e na saúde tornando-as prioridades altas. Mas só o crescimento pode sustentar esses ganhos, porque mais cedo ou mais tarde os défices orçamentais do governo apoderam-se de uma economia em estagnação. Em suma: os investimentos públicos nas pessoas pobres estimulam o crescimento económico, enquanto o crescimento económico sustenta esses investimentos.

A igualdade de género desempenha um papel central em todas essas áreas. As poderosas ligações entre produtividade e saúde feminina e materna – incluindo a saúde reprodutiva – e educação das raparigas são muitas vezes bloqueadas pela falta de poder de acção que têm as mulheres. Raparigas com mais instrução casam mais tarde. Têm menos filhos, mais instruídos e mais saudáveis. E ganham melhores salários na vida activa. Se as raparigas ficarem fora da escola ou as mulheres instruídas não forem autorizadas a participar plenamente no mercado de trabalho, esses ganhos potenciais são esbanjados. Se os investimentos públicos em infra-estruturas básicas (como água potável) ignorarem as necessidades

das mulheres, estas podem ser condenadas a passar horas, todos os dias, a ir buscar água, quando podiam estar a participar mais produtivamente na sociedade. Quando as mulheres não têm voz na decisão familiar, as sinergias entre produtividade, saúde e educação ficam coxas. A igualdade de género é, assim, mais do que justiça social – promove desenvolvimento.

Para países presos em armadilhas da pobreza, o crescimento não virá por si e os investimentos domésticos em desenvolvimento humano serão inadequados. Para quebrar as armadilhas da pobreza, os países exigem financiamentos muito mais dilatados dos doadores para investirem muito mais fortemente em saúde, educação, agricultura, água e saneamento e noutras infra-estruturas fundamentais, mesmo antes de ocorrer o crescimento económico. Tais investimentos são vitais para criar as condições para o crescimento económico sustentado.

A mensagem é simples: escapar às armadilhas da pobreza exige que os países atinjam certos limites críticos – de saúde, educação, infra-estruturas e governação – que lhes permitam atingir a descolagem para o crescimento económico sustentado. Dezenas de países pobres caem abaixo desses limites, muitas vezes não por culpa própria e por razões que estão completamente fora do seu controlo. É aqui que o Pacto entre países ricos e pobres deve entrar. Se um país prossegue as políticas correctas e se compromete com a boa governação na aplicação dessas políticas, a comunidade mundial – organismos internacionais, doadores bilaterais, actores privados, organizações da sociedade civil – deve ajudar o país a alcançar os limites críticos através de maior ajuda.

CACHOS DE POLÍTICAS PARA ESCAPAR ÀS ARMADILHAS DA POBREZA

Escapar das armadilhas da pobreza exige uma abordagem multifacetada – uma abordagem que vá para além dos habituais mandamentos saudáveis da boa governação económica e política. Para os países apanhados nas malhas da pobreza, há seis cachos de políticas cruciais:

- Investir em desenvolvimento humano – nutrição, saúde (incluindo saúde reprodutiva), educação, água e saneamento – para estimular uma força de trabalho produtiva que possa participar efectivamente na economia mundial.

- Ajudar pequenos agricultores a aumentar a produtividade e a escapar da agricultura de subsistência e da fome crónica – especialmente em países com populações predominantemente rurais.
- Investir nas infra-estruturas – energia, estradas, portos, comunicações – para atrair novos investimentos em áreas não tradicionais.
- Promover políticas de desenvolvimento industrial que apoiem actividades não tradicionais do sector privado, com especial atenção às pequenas e médias empresas. Tais políticas devem incluir zonas de processamento das exportações, incentivos fiscais e outras iniciativas para promover investimento e despesa pública em investigação e desenvolvimento.
- Enfatizar os direitos humanos e a equidade social para promover o bem-estar de todas as pessoas e assegurar que as pessoas pobres e marginalizadas – incluindo raparigas e mulheres – tenham liberdade e voz para influenciar decisões que afectem a sua vida.
- Promover a sustentabilidade ambiental e melhorar a gestão urbana. Todos os países, particularmente os mais pobres, precisam de proteger a biodiversidade e os ecossistemas que apoiam a vida (água e ar limpos, nutrientes do solo, florestas, pesqueiros, outros ecossistemas chave) e assegurar que as suas cidades sejam bem geridas para fornecer meios de vida e ambientes seguros.

O primeiro cacho – investir em desenvolvimento humano – precisa de ser apoiado por contribuições muito maiores dos doadores, mesmo antes do crescimento económico ter influência. Na verdade, porque uma saúde e uma educação mais adequadas são objectivos do desenvolvimento humano e precursoras do crescimento sustentado, os investimentos nestas áreas são importantes para uma descolagem posterior das actividades privadas. Apoiados por recursos adicionais dos doadores, os investimentos públicos podem provocar grandes progressos na saúde, na população, na nutrição, na educação e na água e saneamento. As tecnologias necessárias são bem conhecidas e estão bem testadas. Assim, podem – e devem – atingir-se grandes ganhos em saúde e educação muito antes do rendimento per capita subir substancialmente.

O segundo cacho de políticas para escapar das armadilhas da pobreza envolve aumentar a produtividade dos pequenos agricultores pobres. A produtividade agrícola pode ser aumentada intro-

duzindo tecnologias mais avançadas, incluindo melhores sementes, sistemas de rotação de culturas e colheitas e gestão de pragas e solos. Também pode ser aumentada melhorando infra-estruturas rurais como sistemas de irrigação, facilidades de armazenamento e transporte e estradas ligando as aldeias a centros de comércio maiores. Para aumentar a produtividade de longo prazo, a segurança da posse da terra pode proteger os direitos dos agricultores e dar-lhes incentivos para investirem em melhoramentos na terra. Estas medidas exigem parcerias público-privado para promover desenvolvimento rural, inclusive através de investimentos cruciais na ciência e na tecnologia agrícolas.

O terceiro cacho de políticas envolve atingir um limiar adequado de infra-estruturas fundamentais para apoiar a diversificação económica. Mais fácil nalguns locais, como as cidades portuárias costeiras. Mas será muito mais difícil noutras sítios, como países interiores ou montanhosos que enfrentam elevados custos de transportes. Mais uma vez, a ajuda dos doadores será fulcral para permitir que os países pobres atinjam o limiar da descolagem em matéria de infra-estruturas. Sem ajuda externa, os países ficarão presos na armadilha – demasiado pobres para investirem em infra-estruturas e demasiado carenciados em infra-estruturas para se tornarem internacionalmente competitivos em novas exportações.

O quarto cacho de políticas envolve a utilização de políticas especiais de desenvolvimento industrial – incluindo a promoção da ciência e da tecnologia – para criar um ambiente de investimento são para actividades empresariais não tradicionais. Muitas histórias de êxito do desenvolvimento, como as economias dos tigres da Ásia Oriental, apoiaram o desenvolvimento de actividades não tradicionais através de paraísos fiscais, zonas de processamento de exportações, zonas económicas especiais, parques de ciência, créditos fiscais ao investimento, financiamento dirigido para a investigação e desenvolvimento e concessões públicas de infra-estruturas e terra. Sem esses incentivos especiais, é difícil os pequenos países pobres entrarem em áreas não tradicionais da economia mundial. Como resultado, poucos tiveram êxito. Aqui, as instituições microfinaeças podem ajudar, dando incentivos especiais a uma escala muito menor para promover o emprego e a geração de rendimentos em micro, pequenas e médias empresas. Tal como no caso das pro-

As estratégias nacionais para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio devem incluir um compromisso com o direito das mulheres à educação, serviços de saúde reprodutiva, propriedade, posse segura e participação na força de trabalho

*O Pacto de
Desenvolvimento do
Milénio baseia-se em
responsabilidades
partilhadas entre os
principais participantes*

priedades rurais, a propriedade habitacional segura para residentes urbanos pobres pode aumentar os seus investimentos produtivos.

O quinto cacho de políticas envolve a promoção dos direitos humanos e a atribuição de poder às pessoas pobres através da governação democrática. Em dezenas de países, pessoas pobres, minorias étnicas, mulheres e outros grupos carecem, ainda, de acesso a serviços públicos e oportunidades privadas – e, assim, não beneficiarão mesmo quando o crescimento começar a descolar. As instituições políticas devem permitir que as pessoas pobres participem em decisões que afectam as suas vidas e devem protegê-las de decisões arbitrárias e irresponsáveis dos governos e doutras forças.

As estratégias nacionais para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio devem incluir um compromisso com o direito das mulheres à educação, serviços de saúde reprodutiva, propriedade, posse segura e participação na força de trabalho. Também devem tratar de outras formas de discriminação – por raça, etnia ou região – que podem marginalizar pessoas pobres dentro dos países. O aprofundamento da democracia através de reformas das estruturas de governação, como a descentralização, pode aumentar a voz das pessoas pobres na tomada de decisão.

O sexto cacho de políticas apela a uma melhor gestão ambiental e urbana, especialmente para proteger as pessoas pobres. Não é por coincidência que muitos dos locais mais pobres do mundo sofrem de enorme vulnerabilidade e variabilidade climática – exigindo uma gestão ecológica sã. Esses locais incluem regiões tropicais e subtropicais vulneráveis a flutuações da pluviosidade e temperatura provocadas pelo El Niño. Essas regiões também estão a sentir os efeitos da mudança climática a longo prazo. Além disso, o rápido crescimento da população e as actividades empresariais indiscriminadas pressionaram os ecossistemas de muitos países com rendimentos baixos e desenvolvimento humano baixo. Essas pressões estão a levar à perda de habitat através da desflorestação e da invasão por estradas, cidades e terra arável – e ao esgotamento de recursos escassos como aquíferos de água doce e pesqueiros costeiros. Um desafio relacionado com isso envolve a gestão da urbanização rápida para salvaguardar a saúde pública e o acesso a coisas básicas como terra, alojamento, transporte, água potável, saneamento e outras infra-estruturas. Tais

esforços exigem um cuidadoso planeamento urbano e consideráveis investimentos públicos.

Em suma, para atingir os Objectivos, os países mais pobres têm que escapar às armadilhas da pobreza. Para isso, têm que atingir limiares mínimos na saúde, na educação, nas infra-estruturas e na governação. Também precisam de políticas agrícolas que aumentem a produtividade, bem como de políticas de desenvolvimento industrial que criem uma base de crescimento económico a longo prazo liderado pelo sector privado. Finalmente, estas políticas têm que ser postas em prática com respeito pela equidade social, pelos direitos humanos e pela sustentabilidade ambiental. Um maior financiamento dos doadores é crítico para os países mais pobres atingirem os seus limiares – financiamento que deve ser acompanhado por uma melhor governação e uma melhor utilização dos recursos. Em mais ou menos uma geração, o crescimento económico sustentado permitirá a esses países substituírem-se aos doadores no financiamento de serviços públicos básicos e de infra-estruturas.

**EXECUÇÃO DO PACTO DE
DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO**

O Pacto de Desenvolvimento do Milénio baseia-se em responsabilidades partilhadas entre os principais participantes. Exige muitos esforços conjugados e complementares dos países ricos e pobres, das agências internacionais, das autoridades locais, dos actores privados e das organizações da sociedade civil. Algumas acções ocorrerão ao nível dos governos e outras ao nível do sistema internacional – como acordos internacionais para alterar as regras do jogo no comércio, financiamento e desenvolvimento e na gestão da ciência e tecnologia.

*PAISES COM DESENVOLVIMENTO HUMANO BAIXO
– ERRADICAR A POBREZA E ENFRENTAR AS
NECESSIDADES BÁSICAS*

É inquestionável que os países com desenvolvimento humano baixo – particularmente os que estão presos em armadilhas da pobreza – têm as necessidades mais prementes. Esses países têm que construir estratégias coerentes para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, baseadas nos seis cachos de políticas descritos anteriormente.

Como parte dessas estratégias globais de desenvolvimento, o Consenso de Monterrey (ver acima)

salienta a importância de estratégias nacionais para reduzir a pobreza. Para esse fim, mais de duas dezenas de países pobres prepararam Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP), que fornecem quadros para o financiamento, execução e monitorização dessas estratégias. Os documentos descrevem políticas macroeconómicas, estruturais e sociais e programas de promoção do crescimento, de redução da pobreza e de progresso em áreas como a educação e a saúde, e indicam as necessidades de financiamento externo. Os DERP são preparados por governos, mas emergem de processos participativos envolvendo a sociedade civil e parceiros externos, incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Embora longe de ser perfeitos, os DERP aproximam a redução da pobreza do centro das estratégias de desenvolvimento. Também proporcionam um quadro para a coordenação dos doadores baseada em prioridades nacionais. Mas ainda não apoiam adequadamente os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Ainda que mencionem cada vez mais os Objectivos, os DERP deveriam fornecer uma base para a avaliação mais sistemática das políticas do país – e indicar a dimensão da ajuda necessária dos doadores. Ao preparar os DERP, os governos são aconselhados a ser realistas. O que isso pretende significar é que devem aceitar os níveis existentes da ajuda dos doadores e assumir vários constrangimentos do crescimento económico (como a falta de acesso a mercados estrangeiros). Como resultado, os DERP não chegam a identificar os recursos necessários para satisfazer os Objectivos.

Por exemplo, as orientações do FMI e do Banco Mundial para a preparação dos documentos – o PRSP Sourcebook – recomendam um método de fixar objectivos face às limitações fiscais e técnicas. As orientações não afirmam que essas limitações podem e devem ser aliviadas (por exemplo, através de melhor ajuda dos doadores) para que os países possam atingir os Objectivos. Veja-se o DERP do Malawi, que não é suficientemente ambicioso para atingir os Objectivos. Na avaliação do documento por uma equipa conjunta, o FMI e o Banco Mundial disseram que “enquanto a maioria dos indicadores está na linha dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), os objectivos do DERP são menos ambiciosos. É necessário mais trabalho para desenvolver metas de longo prazo que se relacionam directamente com as que devem ser atingidas até de 2015. Porém,

a extrapolação dos objectivos fixados no DERP para 2005 sugere que o Malawi não atingirá os [Objectivos] de 2015. A equipa acredita que estes objectivos do DERP são mais realistas e reflectem as actuais condições socio-económicas do Malawi” (pág. 3-4, 23 de Agosto de 2002, <http://www.imf.org>).

A avaliação do FMI e do Banco Mundial feita ao DERP do Malawi corre o risco de minar os Objectivos e os compromissos assumidos na conferência de Monterrey. O Malawi precisa de muito mais ajuda dos doadores – tal como muitos outros países em circunstâncias semelhantes. Em vez de aconselhados a baixarem as suas perspectivas, deveriam ter sido ajudados a atingir os Objectivos, com o FMI e o Banco Mundial a apoiarem na mobilização da ajuda adicional necessária. O Pacto de Desenvolvimento do Milénio fornece o enquadramento para esse tipo de ajuda internacional.

Todas as estratégias de desenvolvimento nacional, incluindo todos os DERP, deviam fazer duas perguntas. Primeiro, que políticas nacionais – incluindo a mobilização e reafecção dos recursos internos e a concentração do despesa em reformas que aumentem a eficiência e a equidade – são necessárias para atingir os Objectivos? Segundo, que políticas internacionais – incluindo maior ajuda dos doadores, maior acesso ao mercado, mais rápido alívio da dívida e maiores transferências de tecnologia – são necessárias?

O Pacto apela a todos os países em desenvolvimento para alinharem a sua estratégia de desenvolvimento (incluindo o seu DERP, se existir) com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, no contexto das suas prioridades e necessidades nacionais. Todas as estratégias nacionais devem definir claramente os esforços ao alcance do país – e os que exigem mais apoio internacional, como maior alívio da dívida, maior ajuda aos doadores e melhor acesso aos mercados externos. As estratégias nacionais também devem calcular as necessidades orçamentais de médio prazo para todos os sectores críticos – saúde, educação, infra-estruturas, gestão ambiental. E devem especificar as partes dos orçamentos que podem ser cobertas com recursos domésticos e as partes que devem ser cobertas por maior ajuda ao desenvolvimento.

Este processo salientará o hiato entre a ajuda pública ao desenvolvimento actual e os níveis necessários para atingir os Objectivos. Os países pobres e os seus parceiros do desenvolvimento

As instituições financeiras internacionais deviam pôr os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio no centro dos seus esforços analíticos, consultivos e financeiros para cada país em desenvolvimento

Porque a maioria dos doadores concordou em alinhar os seus programas com os Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza, ainda é mais importante que esses documentos destaquem o apoio necessário para atingir os Objectivos

poderão então cooperar, de boa fé, para garantir que as estratégias nacionais sejam apoiadas por políticas sãs e adequado financiamento.

*PAÍSES COM DESENVOLVIMENTO HUMANO MÉDIO
– ATACAR BOLSAS DE POBREZA PROFUNDA*

A maioria dos países com níveis médios de desenvolvimento humano deve ser capaz de financiar a maior parte, ou a totalidade das suas necessidades de desenvolvimento, através de recursos internos, ou de recursos externos não concessionais (incluindo fluxos privados e empréstimos públicos de bancos de desenvolvimento multilaterais e de agências bilaterais). Muitos estão a caminho de atingir a maioria ou a totalidade dos Objectivos. Mas há vários que ainda possuem bolsas de pobreza profunda. Assim, ainda precisam de formas fundamentais de apoio dos países ricos – especialmente melhor acesso ao mercado para as exportações e melhores regras de jogo internacionais para as transferências financeiras e de tecnologia. Também precisam de mitigar desigualdades estruturais internas – visando intervenções políticas junto de grupos mais vulneráveis ou marginalizados, seja devido ao género, etnia, religião ou à geografia.

Esses países também podem ajudar os países de prioridade máxima e alta a definir metas e a determinar os recursos necessários para atingir os Objectivos. Os países com níveis médios de desenvolvimento humano são diversos – desde o Brasil à Malásia, das Maurícias ao México – e fornecem lições importantes para os países que ainda estão presos na pobreza, porque lutaram com (e muitas vezes frente a) muitos dos mesmos desafios ecológicos, de saúde e outros. Muitos países de rendimento médio começaram recentemente a dar aconselhamento sobre desenvolvimento e até ajuda financeira, uma tendência animadora que deve ser fortemente encorajada.

*INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS –
POR OS OBJECTIVOS NO CENTRO DE ESTRATÉGIAS
NACIONAIS*

As instituições financeiras internacionais deviam pôr os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio no centro dos seus esforços analíticos, consultivos e financeiros para cada país em desenvolvimento. Relativamente a cada DERP, por exemplo, as avaliações conjuntas do FMI e do Banco Mundial deviam

indicar se é provável que a estratégia proposta atinja os Objectivos – e se não, quais as mudanças necessárias para isso. Os DERP dariam, então, uma oportunidade para essas instituições considerarem não só as reformas políticas internas necessárias para fortalecer as instituições, melhorar a governação económica e aumentar o apoio governamental, mas também os passos necessários da comunidade internacional: maior ajuda dos doadores (incluindo um alívio mais extenso da dívida), melhor acesso aos mercados externos para as exportações do país, maiores transferências de tecnologia e acções relacionadas prosseguidas em parceria com o país.

O FMI e o Banco Mundial deviam trabalhar com os países para chegarem a acordo sobre os enquadramentos macroeconómicos consistentes com a realização dos Objectivos, incluindo financiamento externo adequado. Podem, então, ajudar os países a mobilizar os necessários aumentos da ajuda pública ao desenvolvimento – bem como ajudá-los a acomodar esses fluxos em termos macroeconómicos. Nalguns países, grandes aumentos da ajuda pública ao desenvolvimento causarão a apreciação da taxa de câmbio real. Mas o resultado líquido será benéfico – se a apreciação da moeda ocorrer no contexto de um quadro macroeconómico de médio prazo adequado e se a ajuda dos doadores for investida em capital humano, infra-estruturas físicas e outras necessidades do desenvolvimento. Assim, o FMI e o Banco Mundial devem ajudar os países – e os seus doadores – a usar uma maior ajuda pública ao desenvolvimento, com o máximo de eficiência, no apoio aos Objectivos.

Os bancos de desenvolvimento regional também têm um papel de grande importância na colocação dos Objectivos no centro das estratégias dos seus países e na optimização das suas operações de empréstimo e dos seus esforços de cooperação técnica. Estão numa posição única para financiar bens públicos regionais e para encorajar a integração e a cooperação regional. O Banco Inter-Americano de Desenvolvimento começou a andar nessa direcção, mas tanto este como outros bancos regionais precisam de fazer mais.

*DOADORES BILATERAIS – REVER ABORDAGENS
E FIXAR NOVAS METAS*

A ajuda bilateral ao desenvolvimento deve adoptar uma nova abordagem. A questão orientadora já não

deve ser “Que progresso pode ser feito em direcção aos Objectivos dentro dos limites da actual ajuda bilateral?”. Em vez disso, deve ser “Que níveis e tipos de ajuda dos doadores são necessários para atingir os Objectivos? Os países farão um uso eficiente dessa ajuda?”

Os doadores bilaterais sabem que precisam de melhorar a maneira de prestar ajuda ao desenvolvimento – especialmente à medida que os montantes da ajuda aumentam. Estas melhorias deviam basear-se nos seguintes princípios:

- Os países deviam planificar e dominar as suas estratégias para atingir os Objectivos.
- A ajuda devia ser orientada para os resultados, baseada em revisões especializadas das propostas dos países e cuidadoso controlo, avaliação e auditoria dos programas.
- Os doadores bilaterais deviam coordenar o seu apoio às estratégias nacionais – por exemplo, através de abordagens largamente sectoriais que destaquem o financiamento do orçamento em vez do projecto.
- Os doadores bilaterais deviam, finalmente, eliminar a distinção defeituosa entre ajuda para custos de capital e para custos recorrentes. Ambos os gastos precisam de amplo apoio.

Porque a maioria dos doadores concordou, em princípio, em alinhar os seus programas com os DERP, ainda é mais importante que esses documentos destaquem o apoio necessário para atingir os Objectivos – aumento dos recursos dos doadores e do alívio da dívida, maior acesso aos mercados e à tecnologia, etc.

Todos os países ricos devem fixar objectivos para os seus repetidos compromissos de aumentar a ajuda, o comércio e o alívio da dívida para os países pobres. Também deviam ser encorajados a preparar as suas próprias avaliações e estratégias de redução da pobreza, fixando metas corajosas na linha desses compromissos.

ORGANISMOS DA ONU – FORNECER ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA

Os organismos da ONU têm um papel vital na ajuda aos países para atingirem os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, especialmente através da assistência especializada na concepção e execução de programas de desenvolvimento. As Nações Unidas têm grande experiência em todas as áreas

focadas pelos Objectivos, incluindo a educação, saúde, planeamento do desenvolvimento, desenvolvimento tecnológico, estado de direito, agricultura e muitos outros. Cada um dos principais organismos da ONU devia desenvolver uma estratégia para ajudar os países de rendimento baixo e desenvolvimento humano baixo – especialmente os prioritários – a pôr em prática as respectivas estratégias nacionais.

O sistema da ONU também tem um papel global a desempenhar. Está a mobilizar para:

- Monitorizar os progressos a nível mundial.
- Fazer o rastreio dos progressos a nível nacional.
- Identificar obstáculos fundamentais aos Objectivos – e soluções.
- Envolver amplos segmentos da sociedade em todo o mundo através da Campanha do Milénio.

ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO – ESTIMULAR A INTEGRAÇÃO E A COOPERAÇÃO REGIONAL

Para os países pobres com mercados pequenos – seja por terem pouca população ou por impedimentos geográficos de acesso aos mercados globais – a integração regional deve ser uma prioridade política. A cooperação regional, incluindo os investimentos partilhados em infra-estruturas críticas, pode aumentar as oportunidades de comércio das pequenas economias e proporcionar, assim, uma plataforma central para o crescimento económico sustentado. A integração regional é particularmente necessária em África, onde muitos países têm pequenas populações ou populações interiores. Tal como as principais iniciativas de cooperação inter-governamental em África, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano e a União Africana têm importantes papéis na promoção da integração económica e das parcerias políticas.

A RONDA DE DOHA E OUTRAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS – ABRIR MERCADOS E REDUZIR SUBSÍDIOS

Mesmo que as políticas nacionais sejam adequadas e que aumente o financiamento dos doadores, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio não serão necessariamente atingidos se as exportações não tradicionais dos países pobres continuarem a ser bloqueadas, ou perderem valor nos mercados mundiais

Mesmo assim, embora a Ronda de Doha tenha sido apelidada de “ronda do desenvolvimento”, as primeiras tentativas para pôr o desenvolvimento na vanguarda produziram impasses e frustração

Muitas tecnologias actuais precisam, urgentemente, de ser completadas com desenvolvimentos tecnológicos, como as vacinas ou os novos medicamentos para o HIV/SIDA, tuberculose e malária

devido ao proteccionismo dos países ricos. Os países pobres também precisam de muito mais apoio internacional às transferências de tecnologia.

O Consenso de Monterrey e o Plano de Execução de Joanesburgo (da Cimeira Mundial de 2002 sobre o Desenvolvimento Sustentável) reiteraram os compromissos de facilitação do comércio assumidos pelos países ricos na Cimeira do Milénio da ONU. Os países ricos prometeram ajudar os países pobres a atingir os Objectivos – especialmente os países menos desenvolvidos, os países interiores e os pequenos estados insulares em desenvolvimento – concedendo-lhes pleno acesso aos seus mercados. Mesmo assim, embora a Ronda de Doha – a ronda seguinte de negociações comerciais internacionais – tenha sido apelidada de “ronda do desenvolvimento”, as primeiras tentativas para pôr o desenvolvimento na vanguarda produziram impasses e frustração.

SOCIEDADE CIVIL – DESEMPENHAR UM PAPEL MAIS IMPORTANTE NAS POLÍTICAS E NA REDUÇÃO DA POBREZA

Uma área de progresso significativa na última década foi a crescente influência das organizações e redes locais, nacionais e mundiais da sociedade civil na condução da mudança de política, bem como no alívio da dívida. As organizações não governamentais (ONG), as organizações comunitárias, as associações profissionais e outros grupos da sociedade civil são chamados regularmente para ajudar a projectar e executar estratégias de redução da pobreza. A sua participação também assenta nos esforços do Fundo Mundial para o Combate à SIDA, Tuberculose e Malária.

Estas novas abordagens reflectem os três papéis da sociedade civil: como participante na concepção de estratégias, como fornecedora de serviços através de organizações comunitárias e ONG nacionais e como guardiã encarregada de assegurar o cumprimento dos compromissos pelo governo. Mas em muitos países esses papéis só gradualmente estão a enraizar-se, com os governos a manterem o domínio sobre a tomada de decisão e a respectiva execução. Insistindo em processos transparentes para desenvolver as estratégias nacionais para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, as instituições bilaterais e multilaterais podem ajudar a sociedade civil a reforçar a sua posição na elaboração das políticas e na respectiva execução.

SECTOR PRIVADO – PARTICIPAR EM PLANOS DE ACÇÃO MUNDIAIS

O sector privado desempenha um papel crítico no crescimento conduzido pelo mercado, particularmente na criação de postos de trabalho e no aumento dos rendimentos. As empresas privadas, além de apoiarem medidas contra a corrupção, deviam apoiar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio de várias outras maneiras: através da filantropia das empresas, transferências de tecnologia, maior investimento estrangeiro em países à margem do sistema internacional e da cotação diferencial de bens e serviços para países de rendimento baixo e desenvolvimento humano baixo.

As empresas podem ser mais eficientes quando funcionam de acordo com planos mundiais de acção – como é o caso da crescente disponibilidade das empresas farmacêuticas para reduzirem os preços dos medicamentos essenciais para a SIDA, perante o apelo das Nações Unidas para que o façam. Devia haver uma cooperação semelhante noutras áreas cruciais, incluindo a agricultura, a gestão ambiental e a tecnologia de informação e comunicações. Além disso, as empresas devem mostrar comportamento ético: respeitar os direitos humanos, abster-se da corrupção e acatar as proibições básicas contra o trabalho forçado e infantil e a destruição ambiental.

COMUNIDADE CIENTÍFICA — ENFRENTAR AS NECESSIDADES DAS PESSOAS POBRES

Muitas tecnologias actuais precisam, urgentemente, de ser completadas com desenvolvimentos tecnológicos, como as vacinas ou os novos medicamentos para o HIV/SIDA, tuberculose e malária. Porque a maioria dos esforços científicos internacionais passa ao lado das necessidades das pessoas pobres, é crucial que a comunidade científica mundial – liderada por laboratórios nacionais, agências nacionais de financiamento da ciência e fundações privadas – trabalhe com grupos científicos dos países pobres para identificar objectivos prioritários de investigação e desenvolvimento e aumentar muito o seu financiamento.

Por essa razão, o Pacto de Desenvolvimento do Milénio recomenda a criação de vários fóruns internacionais para a inovação tecnológica. Alguns desses foros já existem, mas devem ser apoiados com mais recursos – e outros devem ser criados.

Estes fóruns ajudarão a estabelecer prioridades de investigação e desenvolvimento que satisfaçam as necessidades tecnológicas dos países pobres. Reunirão instituições de investigação e academias científicas internacionais, doadores multilaterais e bilaterais, representantes dos países e representantes importantes dos sectores académicos e privados de áreas fundamentais como a saúde, a agricultura, as infra-estruturas, a tecnologia da informação e das comunicações, sistemas de energia, gestão ambiental e mitigação e adaptação às flutuações climáticas e mudança do clima a longo prazo.

Identificar prioridades científicas e chegar a acordo sobre as maneiras de financiar a investigação e desenvolvimento necessários, inclusive através de parcerias público-privado, os fóruns recomendarão planos para o progresso tecnológico em cada uma dessas áreas, para análise da comunidade de doadores.

SISTEMA GLOBAL PARA MELHORAR A REFERENCIAÇÃO E A AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS

Adoptando metas específicas, limitadas no tempo e quantificadas, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio proporcionam uma base firme para a referenciação e avaliação dos progressos. Mas a monitorização e a avaliação adequadas exigem que a comunidade internacional aumente significativamente os investimentos em inquéritos e recolha de dados. Para muitas metas em muitos países, os dados são insuficientes para avaliações quantitativas adequadas. Porque os compromissos conjuntos estão no centro de todos os programas nacionais, as acções dos países pobres e dos seus parceiros ricos precisam de ser acompanhadas muito mais de perto do que no passado.

As novas iniciativas deviam ser encorajadas a monitorizar o desempenho tanto dos países ricos como dos pobres nos seus compromissos ao abrigo do Pacto. Por exemplo, o tamanho e a qualidade dos fluxos dos doadores devem ser cuidadosamente controlados, para garantir que são consistentes com a realização dos Objectivos. As negociações da Ronda de Doha deviam ser cuidadosamente controladas, para garantir que ela constitua verdadeiramente uma “ronda do desenvolvimento”. A redução da corrupção merece um cuidado especial, e isto também pode e deve ser melhor controlado. A contrapartida de fluxos de doadores significativamente aumenta-

dos deve ser uma transparência e uma responsabilização muito maiores na sua utilização.

CONCLUSÃO

O mundo fez progressos significativos no conhecimento e na prática de políticas de desenvolvimento. O Pacto de Desenvolvimento do Milénio visa reunir esse conhecimento e essa prática num quadro coerente que reconheça a necessidade de uma abordagem multifacetada para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, baseada nas promessas de parceria feitas em recentes declarações internacionais. O Pacto proporciona um quadro em que os países mais pobres desenvolvem e dominam planos nacionais que se apoiam na ajuda externa sustentada para destruir as armadilhas da pobreza e melhorar o bem-estar dos seus cidadãos mais pobres. No essencial, o Pacto proporciona um processo de desenvolvimento orientado para os Objectivos, em que os principais participantes têm claras responsabilidades – bem como obrigações para com os outros actores.

Escapar às armadilhas da pobreza exige que os países atinjam certos limiares críticos – relativamente à saúde, educação, infra-estruturas e governação – a fim de atingir uma descolagem para o crescimento económico sustentado e o desenvolvimento. Dezenas de países pobres estão abaixo dos limiares, muitas vezes não por culpa própria, mas por razões que estão fora do seu controlo. Esta é a área mais importante em que o Pacto entre países ricos e pobres e actores deve intervir. Se um país prosseguir as políticas correctas e se comprometer com a boa governação na execução dessas políticas, a comunidade mundial – agências internacionais, doadores bilaterais, actores privados, organizações da sociedade civil – deve ajudar o país a atingir os limiares críticos através do aumento da ajuda.

Ao adoptar este Pacto de Desenvolvimento do Milénio, todos os países são chamados a reafirmar os seus compromissos para com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e a sua prontidão para aceitar as responsabilidades que acompanham esses compromissos. Os doadores bilaterais, instituições financeiras internacionais, agências especializadas da ONU, actores privados e organizações da sociedade civil deviam avançar com acções e compromissos específicas para assegurar o êxito na realização dos Objectivos.