

A AGENDA PÓS-2015 PARA O DESENVOLVIMENTO: Da redução da pobreza ao desenvolvimento inclusivo?

Patrícia Magalhães Ferreira



Abstract

Until 2015 the international community will be involved in the assessment of progress in the Millennium Development Goals (MDGs) and the definition of a global agenda for development in the post-2015 period. Significant changes have occurred since their approval: global power balances are dramatically shifting, the geography of poverty has been considerably altered, the North-South dichotomy is becoming inadequate, and there is greater awareness on the interdependency of global challenges and the persistence of structural inequalities. The new global agenda should be people-centered and human rights-based and materialise the absolute need for tackling inequalities in its several dimensions, going beyond aid and beyond the MDGs.

Até 2015, a comunidade internacional estará envolvida num processo de avaliação dos progressos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e de definição de uma agenda global para o desenvolvimento no período pós-2015. Muito mudou desde a altura em que estes objetivos foram aprovados: os equilíbrios de poder no sistema mundial estão em mutação acelerada, a geografia mundial da pobreza alterou-se substancialmente, a dicotomia Norte-Sul está descaracterizada, há uma maior consciencialização sobre a interdependência dos desafios globais e sobre a persistência de desigualdades estruturais. A nova agenda global deverá assumir a centralidade das pessoas e dos direitos humanos nos processos de desenvolvimento e o imperativo de responder às crescentes desigualdades nas suas variadas dimensões, indo para além da ajuda ao desenvolvimento e dos próprios ODM.

Keywords: Development, Poverty, Inequalities, Millennium Development Goals, United Nations

Palavras-Chave: Desenvolvimento, Pobreza, Desigualdades, Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, Nações Unidas

Esta publicação dever ser citada como *Ferreira, Patrícia Magalhães (2013); A Agenda pós-2015 para o Desenvolvimento: da Redução da Pobreza ao Desenvolvimento Inclusivo? IMVF Policy paper 1/2013, Agosto, Lisboa.*

SOBRE OS AUTORES

Patrícia Magalhães Ferreira é investigadora e consultora, nas áreas da cooperação para o desenvolvimento, *peacebuilding* e Estados frágeis em África. Em termos académicos, é doutoranda em Estudos Africanos no ISCTE e Mestre pela mesma instituição, sendo também licenciada em Relações Internacionais pelo ISCSP. Lecionou em diversas instituições universitárias e foi durante mais de uma década investigadora associada do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), onde conduziu diversos projetos de investigação prática relativos às questões da cooperação internacional e das relações Europa-África. Desde outubro de 2012, é investigadora no Instituto Marquês de Valle Flôr, na área de estudos estratégicos e do desenvolvimento. Como parte da atividade de consultora, tem realizado diversos estudos e avaliações de projetos e de programas de desenvolvimento, para instituições nacionais e internacionais.

Este paper é resultado do Acordo de Colaboração entre o Camões, I.P, o European Centre for Development Policy Management (ECDPM) e o Instituto Marquês de Valle Flor, cujo objetivo é contribuir para o reforço da investigação, do debate e do interesse pelos temas da cooperação para o desenvolvimento, com particular realce para Portugal e para o relacionamento com África. A publicação conta com o apoio do Camões, I.P – Instituto da Cooperação e da Língua.

Saiba mais sobre o IMVF em www.imvf.org

ÍNDICE

1. BREVE BALANÇO DOS ODM	2
2. O QUE MUDOU DESDE 2000: UM OLHAR SOBRE A POBREZA E O DESENVOLVIMENTO NO MUNDO	2
3. A NOVA AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO	2
3.1. A ABORDAGEM DE DIREITOS HUMANOS	2
3.2. DESIGUALDADES E EXCLUSÃO	2
3.3. PARA ALÉM DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO E PARA ALÉM DOS ODM	2
CONCLUSÕES	2
BIBLIOGRAFIA	2

1. BREVE BALANÇO DOS ODM

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), definidos na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000 para um quadro temporal até 2015, surgiram num **contexto histórico e global específico**, à luz do qual devem ser analisados.

O fim da Guerra Fria gerou espaço para uma maior visibilidade da clivagem Norte-Sul, pelo menos através de um maior debate e influência dos fóruns multilaterais, onde se foi gerando uma vontade coletiva de abordar as grandes questões do desenvolvimento. É na década de 1990 que se realizam as grandes conferências temáticas das Nações Unidas, que permitem avançar no conhecimento e na discussão sobre vários desafios, permanecendo muitas das resoluções então aprovadas atuais no contexto do novo milénio - veja-se, por exemplo, a Conferência do Rio sobre Ambiente em 1992, sobre População e Desenvolvimento em 1994, ou a IV Conferência sobre Mulheres que adoptou a Declaração de Pequim, em 1995.

É também por esta altura que se gera uma discussão teórica renovada em torno dos modelos de desenvolvimento, reforçada quer pelo reconhecimento dos impactos sociais menos positivos dos Programas de Ajustamento Estrutural em África, quer pela chamada “fadiga da ajuda”, em que se questionavam os resultados da ajuda ao desenvolvimento, várias décadas após a maioria das independências africanas. As condicionalidades políticas na implementação de programas de ajuda ao desenvolvimento (incluindo a democracia ou a chamada boa governação) coexistem com o receituário neoliberal dos pacotes económicos que incorporam o Consenso de Washington e que foram sendo aplicados nos anos 1990, em vários graus, nos países em desenvolvimento, principalmente em países africanos e da América Latina.

Menos falado é o facto de assistirmos, também a partir dessa altura, a uma maior mediatização das crises - pela influência do surgimento da internet, da televisão por cabo e dos telemóveis -, com

“Like slavery and apartheid, poverty is not natural. It is man-made and it can be overcome and eradicated by the actions of human beings. (...) Overcoming poverty is not a gesture of charity. It is an act of justice. It is the protection of a fundamental human right, the right to dignity and a decent life. While poverty persists, there is no true freedom.”

Nelson Mandela, 2005

repercussões evidentes na consciencialização sobre os custos dos conflitos e da pobreza em termos mundiais.

Em termos de conceção do desenvolvimento, os conceitos de **desenvolvimento sustentável** (consagrado no Rio em 1992) e de **desenvolvimento humano** (afirmado no relatório de desenvolvimento do PNUD em 1994) ganham força nas instituições multilaterais, pretendendo ultrapassar o equívoco, largamente difundido e replicado, de associação estrita com a ideia de crescimento económico. Logo em 1996, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE aprovava um documento de referência sobre os desafios para o século XXI e onde se estabelecem as bases do que viriam a ser os ODM (OECD/DAC, 1996).

Os ODM seriam definidos de forma algo *ad-hoc*, para materializarem em metas concretas e simples aquilo que era a visão para o futuro plasmada na Declaração do Milénio adotada no quadro das Nações Unidas, tendo sido aprovados por 192 países e 23 organizações internacionais.

Relativamente a cada um dos objetivos, podem ser destacados alguns pontos positivos e negativos num balanço geral das principais metas, pelo que o resumo de alguns dos avanços registados e do caminho que ainda há a percorrer é feito no *Quadro 1*.

Quadro 1. Alguns dados sobre o progresso nos ODM

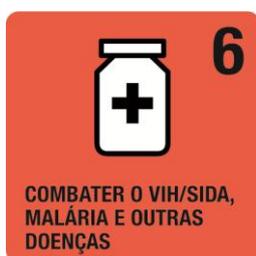
Objetivo Global	😊	😞
	<p>O objetivo de reduzir para metade a proporção de pessoas que vive em pobreza extrema foi atingido globalmente cinco anos antes do prazo.</p> <p>Nas regiões em desenvolvimento, a proporção de pessoas que vivem com menos de USD 1,25 dólares por dia desceu de 47% em 1990 para 22% em 2010, registando-se um redução da pobreza em todas as regiões (em percentagem).</p> <p>A proporção de pessoas mal nutridas nas regiões em desenvolvimento desceu de 23,2% em 1990-92 para 14,9% em 2010-12.</p>	<p>Uma em cada oito pessoas no mundo sofre de fome e uma em cada quatro crianças é afetada no seu crescimento devido à má nutrição.</p> <p>A África Subsaariana continua a ser a região que está mais longe dos objetivos de redução da pobreza.</p>
	<p>As taxas de matrícula no ensino primário nas regiões em desenvolvimento atingiram 90% em 2011, o que significa que nunca o número de crianças a ingressarem na escola foi tão elevado.</p> <p>O número de crianças que não vão à escola desceu para quase metade, de 102 milhões em 2000 para 57 milhões em 2011.</p>	<p>Os progressos abrandaram desde 2004, tornando mais difícil a realização da educação primária universal até 2015. Cerca de 25% das crianças que estão matriculadas não completam o ensino primário, taxa que ultrapassa os 33% na África Subsaariana e em algumas sub-regiões da Ásia.</p> <p>As crianças de agregados familiares mais pobres e de zonas rurais têm maior probabilidade de não irem à escola.</p> <p>Cerca de 123 milhões de jovens não sabem ler nem escrever.</p>
	<p>A paridade entre rapazes e raparigas no ensino primário está quase a ser atingida em termos globais.</p> <p>Há uma evolução positiva na participação das mulheres na vida pública e política, em vários casos muito devido ao contestado sistema de quotas.</p> <p>Globalmente, as mulheres estão a marcar posição nos mercados laborais: 40 em cada 100 trabalhos remunerados no setor não-agrícola são desempenhados por mulheres.</p>	<p>Só 2 em 130 países atingiram a paridade de género em todos os níveis de ensino; 36 países não a atingem nem no ensino primário.</p> <p>As mulheres ainda entram no mercado trabalho numa base desigual relativamente aos homens.</p> <p>A percentagem mundial média de mulheres parlamentares está pouco acima dos 20%. Mantendo-se a tendência dos últimos 15 anos, serão precisos 40 anos para atingir a paridade de género na representação parlamentar.</p>
	<p>Em termos globais, a taxa de mortalidade em crianças abaixo dos 5 anos decresceu cerca de 41% - de 87 em cada 1000 nascimentos, em 1990, para 51 em 2011.</p> <p>No continente africano, essa redução foi de 47%, entre 1990 e 2011.</p>	<p>A meta de redução de dois terços na mortalidade infantil está longe de ser atingida.</p> <p>As crianças que nascem em zonas rurais têm maior probabilidade de morrer antes dos 5 anos, bem como as crianças de mulheres sem a educação básica.</p>



O rácio de mortes maternas por cada 100.000 nascimentos desceu de 400 (1990) para 210 (2010), em termos mundiais, tendo-se registado avanços em todas as regiões.

A meta de redução deste rácio em ¾ está longe de ser atingida; um número inaceitável de raparigas e mulheres morrem todos os anos de causas relacionadas com a gravidez e o parto.

Em 2015, a necessidade de planeamento familiar entre mulheres casadas deverá crescer para mais de 900 milhões, na sua maioria devido ao crescimento populacional, alertando para o muito que ainda há a fazer no âmbito da saúde sexual e reprodutiva.



A incidência do VIH está a decrescer na maioria das regiões e as novas infeções decresceram 21% em termos globais.

No final de 2011, 8 milhões de pessoas estavam a receber tratamento com antirretrovirais, o que representa um aumento de 1.4 milhões de pessoas desde final de 2010.

Na última década, houve menos 25% de mortes no mundo devido à malária.

Apesar dos progressos, cerca de 2.5 milhões de pessoas são infetadas todos os anos. O VIH continua a ser uma causa principal de morte para as mulheres em idade reprodutiva. A cada minuto, uma jovem mulher é infetada; as mulheres têm menores condições de acesso a informação e serviços de prevenção do VIH.

O objetivo de acesso universal a tratamento do VIH não foi atingido.



A meta de reduzir para metade a percentagem de pessoas sem acesso a água potável foi atingida cinco anos antes do prazo.

Entre 1990 e 2010, cerca de 2 mil milhões de pessoas ganharam acesso a fontes de água melhorada (o que não significa água potável).

As emissões globais de dióxido de carbono (CO₂) aumentaram mais de 40% desde 1990.

A base de recursos está a diminuir, com perdas contínuas nas áreas florestais, biodiversidade e recursos haliêuticos, num mundo onde o impacto das alterações climáticas é cada vez maior.

Apesar dos avanços, em 2011, 768 milhões de pessoas ainda consumiam água de fontes não melhoradas, sendo a maioria de zonas rurais. Mais de 2.5 biliões de pessoas não têm saneamento básico.



A penetração global das comunicações móveis (medida pelo número de subscrições de telemóvel face à população total) é de cerca de 96%. No final de 2013, 2.7 biliões de pessoas terão acesso à internet, o que corresponde a 39% da população mundial.

Os níveis de ajuda pública ao desenvolvimento estão a diminuir: em 2012 representaram 0,29% do Rendimento Nacional Bruto dos países desenvolvidos, menos 4% em termos reais do que em 2011 (ano em que já se tinha registado uma diminuição de 3%). Esta redução afetou de forma desproporcional os países mais pobres (PMA), onde o decréscimo da ajuda bilateral em 2012 foi de 13%.

Apesar das iniciativas de alívio à dívida externa, o serviço da dívida é ainda um grande fardo para países de baixos rendimentos.

Os progressos em termos de acesso a mercados foram tímidos.

Fontes: UN 2013b, UN 2013c e UNDP, 2012.

A análise geográfica da implementação dos ODM demonstra que as regiões com maiores dificuldades foram a África Subsaariana e o Sudoeste Asiático, curiosamente **duas regiões com grande crescimento económico** na última década, em termos percentuais.

Por exemplo, apesar da percentagem de pessoas que vive em situação de extrema pobreza na África Subsaariana ter decrescido de 56,5% para 48,5% entre 1990 e 2010, com o aumento populacional o número dos mais pobres, em termos absolutos, subiu de 289,7 milhões para 413,8 milhões no mesmo período (UNDP, 2012). África é o continente com as maiores taxas de mortalidade infantil e de mortalidade materna (56% das mortes maternas no mundo em 2010) e a população sem instalações sanitárias cresceu em cerca de 200 milhões nestes vinte anos (UNDP, 2012).

A análise dos ODM tem sido principalmente efetuada com base em números globais, que embora ilustrem o quadro global da evolução para cada objetivo, não refletem as diferenças persistentes, quer entre países, quer dentro dos países.

Por exemplo, as crianças e adolescentes dos agregados familiares mais pobres têm o triplo da probabilidade de estarem fora da escola. Se a paridade entre rapazes e raparigas no ensino primário está quase a ser atingida em termos globais, os resultados alteram-se quando olhamos para as taxas de conclusão e para os dados desagregados por sexo ou por rendimento, já que há países onde mais de 80% das raparigas de famílias pobres não completaram o ensino primário (Etiópia, Haiti, Líbano) (UNESCO, 2012). As disparidades entre o mundo rural e urbano são também evidentes, nomeadamente no acesso a serviços básicos como a saúde ou o saneamento: em 2011, apenas 53% dos partos nas zonas rurais eram assistidos por pessoal especializado, enquanto essa percentagem sobe para 84% nas zonas urbanas; e 83% da população mundial sem acesso a fontes de água melhorada vive em zonas rurais (UN, 2013b).

Os ODM têm sido objeto de uma **análise crítica** que é importante para a definição de uma nova agenda global pós-2015, podendo estas falhas ser agrupadas em 4 grandes grupos:

a. Visão parcial do Desenvolvimento

Os ODM não refletem a visão da Declaração do Milénio, deixando de fora questões essenciais como a paz e a segurança, a governação ou os direitos humanos. Com efeito, ignoraram uma série de questões que são centrais para a forma como as populações mais pobres encaram a sua própria situação de pobreza; e as organizações de Direitos Humanos têm sido muito críticas desta agenda pela falta de atenção aos mais vulneráveis e excluídos.

Por outro lado, focam-se numa visão do desenvolvimento humano e social que descarta a vertente económica do desenvolvimento, não existindo quaisquer metas para aspetos que são a base de construção de cada economia (p.ex. os setores produtivos, as infraestruturas, etc.).

Assentam, igualmente, numa visão restrita do desenvolvimento enquanto luta contra a pobreza, esquecendo que pode existir redução da pobreza com aumento da insegurança ou das desigualdades, por exemplo.

b. Simplificação e menor denominador comum

Os ODM são limitados por pretenderem agregar num número pequeno e restrito de metas várias questões que são complexas e multidimensionais, não estabelecendo interligações entre os vários objetivos.

As metas definidas vieram minimizar conceitos como a Saúde e a Educação, não refletindo de forma completa aquilo que já era na altura o pensamento sobre essas matérias (ficando por exemplo muito aquém das recomendações das grandes conferências temáticas da ONU). Nesse sentido, tiveram até efeitos perversos; no campo da Educação, por exemplo, alguns países muito perto da escolarização universal preocuparam-se apenas em atingir essa meta, descuidando aspetos que não constavam no respetivo ODM (p.ex. a aposta na qualidade do ensino e no desenvolvimento de competências, que seria o passo seguinte e lógico para estes países).

Por outro lado, alguns ODM resultam do menor denominador comum, como é o caso da redução da mortalidade materna ou infantil, o que indiretamente implica a aceitação de uma percentagem dessas mortes.

c. Falta de abrangência e de responsabilização global

Os ODM foram pensados de uma forma prescritiva e maioritariamente na perspectiva dos doadores (“donor-driven”), para serem aplicados aos países de baixo rendimento (apesar de não se afirmar em nenhum local que a sua aplicabilidade está restringida ao mundo em desenvolvimento). Assim, não refletem uma responsabilidade global e o ODM 8 foi concebido de forma acessória, sendo o único que tem algumas metas para os doadores e para o mundo desenvolvido.

Para além disso, esta falta de abrangência manifesta-se também no facto de enfatizarem uma dimensão nacional dos problemas, país-a-país, quando existem muitas questões regionais e globais que afetam a obtenção dos ODM e que estão pouco reflectidas na agenda.

d. Falhas de monitorização

Os ODM só medem resultados diretos e não impactos, não tendo definido metas qualitativas. Já nas metas quantitativas, os indicadores não se baseiam em dados rigorosos e objetivos, existindo muitas falhas nos sistemas estatísticos.

Para além disso, há um enfoque apenas na obtenção de metas e não no ritmo dos progressos, não se valorizando o caminho percorrido por aqueles países que partiam de bases mais baixas, mesmo não atingindo determinada meta. Não houve, portanto, uma medição da taxa de esforço para progredir, verificando-se uma falta de apoio e visibilidade relativamente a esses países.

Apesar de se terem constituído como quadro de referência, os ODM não incluíam quaisquer aspetos vinculativos ou de responsabilização pelo cumprimento das metas, pelo que os decisores não tinham muitos incentivos para colocar esta agenda no topo das suas prioridades.

A maior parte das críticas aos ODM são constatações legítimas e irrefutáveis mais de uma década após a sua definição. No entanto, a sua existência é em si mesma um avanço que não deve ser menorizado.

Pela primeira vez um quadro global para o desenvolvimento, com metas concretas e mensuráveis, foi acordado por tão grande número de países e tornou-se na referência para avaliação de políticas, de projetos, dos avanços e retrocessos dos países e das regiões em algumas áreas-chave do Desenvolvimento. Os ODM permitiram agregar uma grande diversidade de iniciativas e atores em torno de uma agenda comum e, por serem simples e relativamente consensuais, facilitaram a sua difusão e apropriação, constituindo-se como mais uma ferramenta para que as populações e as organizações da sociedade civil pudessem exigir transparência e prestação de contas aos decisores políticos. Permitiram ainda um processo de aprendizagem, já que algumas insuficiências foram reconhecidas, com algumas metas e indicadores revistos e acrescentados (p.ex. a meta sobre saúde sexual e reprodutiva, introduzida apenas em 2005).

Ao longo dos últimos 13 anos, registaram-se progressos importantes na redução da pobreza no mundo, que apenas em parte poderão ser atribuídos aos ODM. Com efeito, ao efetuarmos uma avaliação dos resultados em termos substantivos, é desde logo **impossível dizer em que medida determinado progresso se deveu à existência dos ODM**, a uma conjuntura internacional favorável, a políticas internas mais eficazes, ao papel da ajuda ao desenvolvimento e outros fluxos externos, ou a uma combinação de tudo isto. É importante, assim, evitar duas ideias erróneas.

Em primeiro lugar, a ideia de que a agenda global para o desenvolvimento e os objetivos definidos nesse quadro – seja em 2000, seja em 2015 - devem resolver todos os problemas de Desenvolvimento é um equívoco que deve ser evitado, sob pena de todos os resultados serem inevitavelmente encarados como falhanços. Os ODM - e os novos objetivos que vierem a ser definidos - têm de ser vistos como **parte de estratégias mais alargadas e abrangentes**, implementadas pelos países e pela comunidade internacional, e que preconizam uma visão integrada das muitas variáveis que compõem este tipo de processos.

Em segundo lugar, a ideia de que a vigência dos ODM cessa em dezembro de 2014 e se vai passar para um enquadramento totalmente novo no mês seguinte é também ilusória, já que os ODM permanecem atuais em muitos aspetos, muitos não foram realizados e necessitam de continuar a ser prosseguidos na nova agenda global. O processo deve, por isso, ser encarado como **evolutivo** e não dividido em gavetas temporais estanques.

Refira-se ainda que, nas últimas duas décadas, o debate internacional sobre o desenvolvimento bifurcou-se em **duas tendências e processos internacionais distintos**, que pareciam no início caminhar na mesma direção mas que diferem nas suas prioridades e filosofias de base: por um lado a agenda de redução da pobreza, que encontrou expressão nos ODM e, por outro lado, a ideia de sustentabilidade, muito ligada às questões ambientais, e que foi consagrada na Cimeira do Rio e nos agora denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes encaram a luta contra a pobreza como uma das questões, entre outras, a ser tratada na promoção do desenvolvimento sustentável, e não como o objetivo principal que norteia a abordagem global (como aconteceu com os ODM). Se os promotores dos ODM têm manifestado receios de que a redução da pobreza seja subalternizada na agenda dos ODS, os defensores desta criticaram os ODM por terem um conceito demasiado restrito do desenvolvimento e descurarem as dimensões económica e ambiental (Loewe, 2012).

No entanto, as evoluções dos últimos anos demonstram que não faz muito sentido existir uma separação entre as duas agendas, do ponto de vista dos desafios e resultados globais que pretendemos atingir, existindo agora uma oportunidade de as unificar e definir um quadro global integrado para o desenvolvimento. Tal não será fácil, já que enquanto a luta contra a pobreza se tem centrado em melhorar o nível de vida das populações e em produzir mais coisas para as distribuir por mais pessoas, a agenda do ambiente está ligada à partilha de recursos limitados e às pressões que o crescimento económico e populacional têm colocado sobre o planetaⁱⁱ (Melamed e Ladd, 2013).

2. O QUE MUDOU DESDE 2000: UM OLHAR SOBRE A POBREZA E O DESENVOLVIMENTO NO MUNDO

As dinâmicas globais determinaram alterações importantes desde que os ODM foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2000.

Entre estas grandes mudanças, destacam-se as **alterações nos equilíbrios de poder**, com o aumento da influência de alguns países em desenvolvimento (PED) na tomada de decisões no plano global, no comércio e investimento mundial (saliente-se que pela primeira vez, em 2012, o investimento direto estrangeiro foi maior nas economias em desenvolvimento do que nas economias desenvolvidasⁱⁱⁱ), nas estruturas de governação (p.ex. com o surgimento do G-20) e na própria arquitetura mundial da ajuda ao desenvolvimento, com vários destes países a tornarem-se doadores de ajuda ao desenvolvimento, com montantes significativos (como o Brasil, a Índia e a China). O modelo de crescimento chinês apelidado de “Consenso de Pequim”, apesar de único e dificilmente replicável, é cada vez mais invocado por muitos PED como contraponto ao neoliberal “Consenso de Washington”, identificado com um sistema actualmente em crise. Independentemente da análise destes modelos, é inquestionável o aumento do papel das economias emergentes na ordem mundial, em termos económicos, políticos e ideológicos.

Assim, **dicotomias assentes numa distinção entre Norte e Sul, doadores e recetores, ou países ricos e pobres**, estão hoje constantemente a ser desafiadas pela evolução da realidade em termos de poder, influência, interesses e motivações.

Outra dimensão importante a ter em conta é a forma como a Pobreza se alterou, quer em termos da sua geografia mundial, quer nos desafios que hoje são considerados mais urgentes e relevantes para a discussão das estratégias de resposta ao nível global.

Se em 1990 – ano base de cálculo dos ODM - a Pobreza era essencialmente encarada como um problema dos Países Menos Avançados (PMA), com cerca de 93% da população considerada muito pobre

a viver nestes países, atualmente mais de **três quartos dos pobres vive em países de rendimento médio** (Sumner, 2012). Parte desta evolução tem a ver com aspetos formais, dado que a recente graduação de países com grande percentagem de população pobre para o estatuto de rendimento médio – como a Índia, a Nigéria ou o Paquistão – trouxe também essa mudança aparente. Na última década, o número de países classificados de baixo rendimento decresceu de 66 para 40, enquanto o número de países de rendimento médio já ultrapassa a centena. Por outro lado, no entanto, esta alteração da distribuição geográfica da pobreza no mundo também demonstra que não é a graduação de um país para a classificação de rendimento médio que torna a sua população efetivamente menos pobre, o que reforça a distinção que deve ser feita entre crescimento e desenvolvimento.

O maior número de pobres continua a viver em países relativamente estáveis, e particularmente em países bastante populosos. Simultaneamente, foram também alguns destes países que registaram maiores avanços na redução das taxas de pobreza extrema, nomeadamente países asiáticos com rápido crescimento na última década (China, Índia, Indonésia, Vietname) mas também outros que expandiram políticas de proteção e apoio social, com reflexos evidentes nas condições de vida de largos setores da população (p.ex. Brasil).

Os **países mais frágeis ou em conflito** podem não ser aqueles onde está concentrada a maior parte da população pobre do mundo, mas são certamente aqueles onde é mais difícil lutar contra o ciclo vicioso da pobreza e onde essa redução menos se tem notado. Nesses contextos, está estreitamente ligada à incapacidade do Estado desempenhar as suas funções básicas e implementar políticas que respondam aos problemas dos grupos sociais mais vulneráveis e marginalizados. Há assim, uma preocupação acrescida com países como o Paquistão, o Afeganistão, o Líbano ou até a Nigéria, onde a instabilidade e a insegurança são questões fundamentais para as perspetivas de desenvolvimento. Relembre-se que a definição dos ODM em 2000 foi efetuada num mundo pré-11 de setembro e guerra no Iraque, em que a convicção de

Kofi Annan num mundo mais pacífico e harmonioso encontrava eco nos governos e organizações internacionais, assente em perceções e perspetivas mais otimistas para o início de um novo milénio.

Esta alteração da geografia mundial da pobreza pode ter consequências potencialmente negativas e positivas em termos globais. Por um lado, os países menos populosos e mais pobres (maioritariamente situados na África Subsaariana) podem ser ainda mais marginalizados na atenção internacional que lhes é dedicada, agravando o facto de serem também nestes que os progressos para a realização dos ODM têm sido mais lentos e difíceis. Por outro lado, contudo, lança um novo fôlego sobre a relevância que é dada internacionalmente aos problemas da pobreza e do desenvolvimento, que **atravessam transversalmente as sociedades** mais e menos desenvolvidas.

Relacionado com este facto, está uma perceção acrescida sobre a **persistência, e até agravamento, das desigualdades**. O Brookings Institute calculou que seriam necessários anualmente cerca de 66 mil milhões de dólares para erradicar a pobreza extrema (entendida como a população que vive com menos de 1,25 dólares/dia^{iv}) (UN, 2013a), mas, só em 2012, as 100 pessoas mais ricas do mundo aumentaram os seus rendimentos em 241 mil milhões. Atualmente, apenas 20% da população mundial detém 70% do rendimento global, com o quintil mais pobre a deter apenas 2% da riqueza (Melamed e Samman, 2013). Mais, os dados têm mostrado um agravamento, já que globalmente os rendimentos do 1% da população mais rica aumentaram 60% nos últimos 20 anos (Oxfam, 2013).

Se praticamente não era abordada no início deste século, a questão da desigualdade tornou-se central para o desenvolvimento, não apenas entre países, mas dentro dos próprios países e entre setores da população: entre gerações, entre sexos, entre população rural e urbana, etc. Num mundo com recursos finitos, tornou-se evidente que não será possível combater eficazmente a pobreza sem reduzir as desigualdades; no entanto o enfoque está ainda muito centrado num extremo da equação – a pobreza extrema – do que no outro – a grande riqueza. Ou seja, prevalece ainda a ideia de que a criação de riqueza para alguns se transferirá de

alguma forma para benefício de todos, embora existam estudos que ligam a riqueza extrema à ineficiência económica, à corrosão política, à destruição ambiental, e às divisões e contestações sociais (Oxfam, 2013).

No que respeita aos desafios do desenvolvimento, verifica-se que muitos continuam os mesmos na sua substância – como o acesso à saúde e à educação, ou a necessidade de combater a discriminação de género, por exemplo – mas a estes juntaram-se recentemente outros, ou pelo menos uma maior consciencialização global sobre a sua importância ao longo da última década. Entre estes incluem-se as alterações climáticas, o reconhecimento de uma forte ligação entre segurança e desenvolvimento, a crescente urbanização, as questões demográficas ou o impacto que as altas taxas de desemprego estão a ter nas perspetivas de desenvolvimento, tanto dos países mais ricos como mais pobres.

Assim, verifica-se uma atenção crescente àquilo que as pessoas definem como central na definição da sua pobreza, como a ausência de um emprego, a ameaça do crime e da violência, ou a falta de confiança nas instituições, largamente ausentes da agenda definida em 2000. Os resultados de vários inquéritos às populações ou de consultas *online* sobre as principais preocupações dos cidadãos (p.ex. a consulta global efetuada pelas Nações Unidas) demonstram que estas são em grande medida comuns entre as regiões, continuando a apresentar o acesso à educação e à saúde nos lugares cimeiros, mas com uma **importância acrescida de questões como o emprego ou a governação**.^v



3. A NOVA AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Chegar a acordo sobre uma agenda pós-2015 para o desenvolvimento pode ser bastante mais complicado hoje, do que foi em 2000. O processo de definição dos objetivos, que na altura foi objeto de pouca reflexão e abordado na perspetiva de “como os países mais ricos podem ajudar os mais pobres”, está atualmente a ser mais inclusivo e discutido entre um amplo leque de intervenientes, setores e organizações, o que sendo essencial para o sucesso do que vier a ser acordado, acrescenta em complexidade, complicações e dificuldades. Várias conceções do que deve ser o desenvolvimento e uma **grande diversidade de interesses** estão em confronto, verificando-se divergências importantes, por exemplo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre as prioridades e abordagens a seguir – como se tem verificado relativamente às conceções dos direitos humanos, à necessidade de incluir ou não as questões da proteção social, ao difícil equilíbrio entre a necessidade de crescimento e de preservação dos recursos naturais, entre outros. Muito mais do que em 2000, os países mais ricos serão confrontados com opiniões divergentes e com uma **maior resistência a soluções de prescrição ou de condicionalidade**, pelo que terá de existir grande flexibilidade para ser possível atingir grandes compromissos.

Por outro lado, o esforço e fôlego para a realização dos ODM tem abrandado desde 2008-09, à medida que o mundo se via confrontado com uma sucessão **de crises simultâneas – financeira, energética, alimentar** -, pelo que é preciso ter uma atenção realista sobre o contexto económico desfavorável em que esta reflexão ocorre. Isto é certamente um constrangimento à mobilização tradicional de fundos, nomeadamente da ajuda ao desenvolvimento, mas pode ser também um impulso para que a discussão transite de um enfoque estrito na redução da pobreza, nas necessidades e circunstâncias dos países mais pobres e na ajuda disponibilizada pelos mais ricos, para uma visão mais abrangente do desenvolvimento, dos financiamentos e da necessidade de abordagens diferenciadas para vários tipos de países e de grupos sociais.

A crescente globalização dos problemas e das respostas, com a inegável interdependência que lhe está associada, gerou uma consciencialização global sem precedentes, no sentido de considerar cada vez mais a pobreza como um fenómeno inaceitável em termos globais, particularmente nos casos extremos de fome e de carências básicas.

Quando a crise financeira atingiu os Estados Unidos, foram disponibilizados em poucos meses montantes elevados para salvar as instituições financeiras, muito acima daqueles que se dizia ser impossível mobilizar para acabar com a fome no mundo, pelo que há hoje uma maior consciência de que tal não só é desejável como perfeitamente realizável. Esta parece ser a tendência das recomendações para a agenda global para o pós-2015, com a **possibilidade de acordar “objetivos-zero”**, ou seja, a definição de metas que se baseiem não numa percentagem ou redução, mas na erradicação de fenómenos que consideramos inaceitáveis (por exemplo, erradicar a pobreza extrema e a fome, em vez de apenas a diminuir). A erradicação da pobreza tornou-se não apenas um desígnio moral ou normativo, mas uma aspiração global.

3.1. A Abordagem de Direitos Humanos

Num mundo de abundância e de desigualdades crescentes, a pobreza é não só um propiciador de violações dos direitos humanos, mas é, ela própria, uma violação dos direitos humanos^{vi}. Nesse sentido, parece consensual que a agenda pós-2015 terá de ser **centrada nas pessoas**, nas suas aspirações e direitos reconhecidos internacionalmente (CESR, 2013).

A implementação de uma agenda de desenvolvimento baseada numa abordagem de direitos humanos implica **transitar de um modelo de assistencialismo para um modelo de justiça**, em que a dignidade inerente a qualquer vida humana se sobrepõe a quaisquer outras considerações. Independentemente das divergências de posição sobre os direitos humanos entre países e regiões do mundo – muito presente por exemplo na ordem de prioridade que é conferida aos direitos civis e políticos *versus* os direitos económicos e sociais – parece claro que existe um referencial comum,

mínimo e consensual, que pode constituir a base desta abordagem ao desenvolvimento.

O enquadramento pós-2015 deve assim, pelo menos, **respeitar e refletir os compromissos políticos, normativos e legais pré-existent**s e que já foram voluntariamente subscritos pelos Estados no âmbito do direito internacional (Human Rights for All, 2013; CESR, 2013). Estes foram sendo consolidados ao longo de várias décadas e incluem desde logo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas também os pactos internacionais que lhe estão associados (como a *Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais*) e outras Declarações universais subscritas por grande número de países (como a Declaração Universal dos Direitos da Criança).

Esse **referencial de direitos humanos universais** permitirá, em primeiro lugar, incorporar a interligação entre “*freedom from want*” e “*freedom from fear*”, expressa por Kofi Annan no seu relatório de 2005 sobre desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos (UN, 2005), a qual materializa a conceção do desenvolvimento como liberdade, teorizada por autores como Amartya Sen. Este autor identifica 5 liberdades essenciais – liberdades civis/políticas, sociais, oportunidades económicas, transparência na governação e na vida económica, e liberdades de protecção (protecção social e respeito pela lei) – que são normalmente referidas pelas pessoas como cruciais para a sua felicidade e bem-estar (AIV, 2011).

O processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam as pessoas é, portanto, algo que vai muito para além do crescimento do Produto Interno Bruto ou da modernização, e que está ligado a valores humanistas e a princípios como a **não-discriminação, a participação, a igualdade, o empoderamento**, entre outros, sendo esses princípios a matéria-prima principal de uma abordagem de direitos humanos. Não é por acaso que a ideia de “uma vida digna para todos” aparece expressa nos últimos relatórios quer da União Europeia quer da ONU sobre o desenvolvimento global e a agenda pós-2015 (*ver Cronologia*).

Esta abordagem promoverá também, em segundo lugar, **uma maior responsabilização** – comum mas diferenciada – de todos os atores envolvidos. Com efeito, uma das críticas aos ODM é o facto de não preverem quaisquer consequências para o seu não-

cumprimento, o que resultava em poucos incentivos para os decisores e numa desresponsabilização perante as comunidades e populações. De acordo com o Direito Internacional sobre Direitos Humanos, contudo, há uma obrigação legal inerente e intrínseca dos Estados em desenvolverem os esforços adequados para assegurar essa dignidade para todos, incluindo em termos de saúde, de educação e de outros direitos básicos consagrados.

3.2. Desigualdades e Exclusão

O objetivo de acabar com a pobreza extrema (entendida como menos de 1,25 dólares/dia, a preços de 2005), a ser aprovado, será um marco na nova agenda e um esforço considerável, mas não altera os cerca de 2,6 mil milhões de pessoas que vivem com menos de 2 dólares/dia. Sendo a redução da pobreza **condição necessária mas não suficiente** para que haja desenvolvimento, questões como a exclusão social, a marginalização de largos setores da população, o desemprego e outras terão cada vez mais importância nesta conceção multidimensional de bem-estar (como as manifestações de revolta no Brasil em 2013 bem ilustram).

Neste contexto, o desenvolvimento e o alívio à pobreza não virão primordialmente dos programas tradicionais de luta contra a pobreza, mas sim de um **crescimento económico mais equitativo e inclusivo**, onde as políticas e fundos internos e externos têm ambos um papel a desempenhar. Inclusivo significa que todos os grupos sociais participam e partilham os benefícios dos processos de desenvolvimento, o que implica necessariamente abordar as questões ligadas às desigualdades, tal como parece ser consensual nos vários documentos publicados pelas instituições internacionais (UN 2012, UN 2013a, Council of the European Union 2013, European Report on Development 2013).

Este é também o caminho das recomendações entretanto formuladas pelo Painel de Alto Nível das Nações Unidas, publicado em maio de 2013, onde se refere o objetivo de “não deixar ninguém para trás”, da igualdade de oportunidades e do crescimento inclusivo como componentes essenciais da transformação (*ver Caixa*). No entanto, algumas críticas às conclusões do Painel apontam uma visão

ainda minimalista, paternalista e filantrópica da pobreza, defendendo que a pobreza está mais ligada à exclusão, à exploração, à corrupção e à má governação do que a uma condição de “má sorte” como o Painel parece sugerir (Africa CSO Platform on Principled Partnership and The African Child Policy Forum, 2013).

A desigualdade é um **ciclo vicioso, favorecido por condições económicas e políticas**, uma vez que os sistemas políticos tendem a dar mais poder aos mais ricos e aos seus interesses financeiros e corporativos, do que aos segmentos mais pobres da população. Os setores mais ricos conseguem assim enviar a tomada de decisões para daí tirarem vantagens económicas, o que reforça a sua riqueza e a desigualdade económica (Woodward, 2013). Tal reflete-se também numa maior desigualdade de poder, transformando-se num ciclo difícil de quebrar. Neste contexto, vários economistas como Paul Krugman identificaram o crescimento desproporcional do poder do fator capital sobre o fator trabalho como uma das causas da crise financeiro-económica, o que significa que os bens não estão a ser utilizados de forma produtiva nem distribuídos de forma minimamente equitativa.

No plano internacional, este cenário é visível, por exemplo, na governação das instituições económicas como o Banco Mundial e FMI, onde mesmo após as recentes reformas a desigualdade de poder está institucionalizada num sistema de voto em que a minoria dos países mais ricos (e que representam 1/6 da população mundial) tem direito à maioria dos votos (Woodward, 2013). Até novos fóruns como o G-20, não obstante serem uma evolução que reflete as alterações recentes nos equilíbrios mundiais de poder, **não deixam espaço para a voz dos países mais pobres e vulneráveis** (o único representante africano é a África do Sul, por exemplo), o que se reflete inevitavelmente no conteúdo das suas agendas e resoluções. No entanto, as necessidades dos países mais pobres são maiores e os seus interesses muitas vezes diferentes – ou até opostos – aos das economias emergentes que vêm o seu poder aumentar na balança dos equilíbrios internacionais.

As desigualdades manifestam-se não apenas de forma **vertical** (entre os setores mais ricos e mais pobres da população, entre salários e rendimentos), mas **horizontalmente** e em termos demográficos

(entre regiões e territórios, entre sexos, religiões, etnias, idades, etc.). Refletem-se, portanto, em áreas tão variadas como a saúde, a educação ou a proteção social, materializando-se numa **limitação efetiva das oportunidades, do acesso, da participação, da influência e da voz, das capacidades**, em suma, da liberdade de setores da população alargarem as suas possibilidades de escolha (ver p.ex. Participe, 2013). Nesse sentido, a utilização de indicadores como o coeficiente de Gini é útil para captar as desigualdades verticais, mas claramente insuficiente para captar outras dimensões, igualmente fundamentais.

Pelo que foi dito, parece menos útil concretizar a desigualdade como um objetivo específico da nova agenda global, do que considerá-la um **desígnio subjacente a todos os objetivos, políticas e instrumentos** que sejam acordados^{vii}. Para que tal seja transferido de forma concreta para a agenda

acordada e não se limite à retórica vazia das questões transversais, é necessário que os objetivos e as metas de cada objetivo sejam desde logo formulados de acordo com esse desígnio e também que os indicadores de progresso sejam desagregados por grupos sociais e de rendimento (desigualdades verticais e horizontais). Por exemplo, num objetivo sobre igualdade de género, são necessárias metas que efetivamente desafiem as relações de poder e a consequente discriminação das raparigas e mulheres nas mais variadas áreas; na saúde e na educação podem definir-se objetivos universais “zero”, que pretendem uma cobertura universal e que não poderão ser realizados sem que as necessidades dos grupos mais marginalizados sejam tidas em conta; e assim por diante. Seria também importante a afirmação de uma ligação clara entre os novos objetivos e os “bens comuns globais”, ou seja, que são relevantes para a população mundial e dos quais ninguém deve ser excluído^{viii}.

Caixa: **Relatório do Painel de Alto-Nível nomeado pelas Nações Unidas, maio de 2013**

Apela-se à definição de objetivos que impulsionem **cinco grandes transformações**:

- a. *Não deixar ninguém para trás*. Eliminar a pobreza extrema em todas as suas formas e assegurar que nenhuma pessoa – independentemente da etnia, género, geografia, incapacidade ou raça – seja excluída das oportunidades económicas básicas e dos direitos humanos essenciais.
- b. *Colocar o desenvolvimento sustentável no centro*. É necessário integrar as dimensões sociais, económicas e ambientais da sustentabilidade.
- c. *Transformar as economias para a criação de emprego e o crescimento inclusivo*. Economias mais diversificadas, com oportunidades iguais para todos, podem impulsionar a inclusão social, especialmente para os jovens, e promover padrões de consumo e de produção mais sustentáveis.
- d. *Construir a paz e instituições eficazes, abertas e transparentes para todos*. Estar livre do conflito e da violência é um direito fundamental e uma base essencial para a construção de sociedades pacíficas e prósperas. É preciso reconhecer a paz e a boa governação como um elemento central do bem-estar, não como um extra opcional.
- e. *Forjar uma nova parceria global*. A nova agenda deve estar centrada num novo espírito de solidariedade, cooperação e responsabilização mútua; deve assentar num entendimento comum da humanidade que partilhamos, baseada no respeito e benefícios mútuos; deve ser centrada nas pessoas, incluindo os mais afetados pela pobreza e pela exclusão, e incluir uma multiplicidade de atores.

Sugerem-se **12 objetivos** (desdobrados em 54 metas):

1. Erradicar a Pobreza (entendida como pobreza extrema, abaixo de 1,25 dólares/dia)
2. Empoderar as raparigas e as mulheres para atingir a igualdade de género
3. Fornecer educação de qualidade e aprendizagem ao longo da vida
4. Assegurar vidas saudáveis
5. Assegurar a segurança alimentar e a boa nutrição
6. Attingir o acesso universal à água e saneamento
7. Garantir uma energia sustentável
8. Criar empregos, meios de subsistência sustentáveis e crescimento equitativo
9. Gerir os recursos naturais de forma sustentável
10. Assegurar a boa governação e instituições eficazes
11. Assegurar sociedades estáveis e pacíficas
12. Criar um ambiente global propício e catalisar financiamento de longo prazo

Fonte: UN, 2013a.

3.3. Para além da ajuda ao desenvolvimento e para além dos ODM

Pelo que foi dito, parece indispensável que o novo quadro global tenha como enfoque central **atuar contra as barreiras sociais, económicas e políticas que perpetuam a pobreza, tanto ao nível nacional como internacional**. Mas estas questões têm um carácter muito mais político do que técnico, exigindo vontade política e liderança, sem as quais os “assuntos do desenvolvimento” continuarão confinados a discussões técnicas herméticas onde as questões fundamentais não são verdadeiramente resolvidas.

Nomeadamente, a “transformação estrutural das economias”, a que agora se apela em vários relatórios e documentos oficiais sobre o pós-2015, só será possível com visão estratégica dos agentes políticos e económicos sobre o que pretendem para os seus países, com mobilização de fundos internos (no caso dos países africanos, nomeadamente, o reforço dos setores produtivos e o alargamento das bases fiscais são essenciais para assegurarem recursos para o seu próprio desenvolvimento) e com uma efetiva promoção da equidade e redistribuição dos rendimentos (por exemplo através de maiores investimentos na Educação e Saúde, da utilização sustentável dos rendimentos provenientes da exploração de recursos naturais, de incentivos à manutenção de capitais no país, entre outras medidas).

Em muitos países, nomeadamente africanos, essa transformação pressupõe uma mudança nas próprias relações entre o Estado e os seus cidadãos, pois algumas dessas elites políticas reportam mais aos atores externos (por serem dependentes de ajuda ao desenvolvimento, de exportações de matérias-primas, etc.) do que às suas populações. As ações mais relevantes para o desenvolvimento de cada país estarão sempre ligadas a mudanças de políticas nacionais, aplicadas no plano interno, pelo que é importante chegar a uma nova agenda global que seja apropriada no plano nacional, que contenha incentivos para os governos e que seja um instrumento fácil e útil para os grupos e agentes que procuram essa mudança.

Da mesma forma, o espaço nacional é influenciado e condicionado por políticas e tendências internacionais, que podem reforçar vulnerabilidades mesmo quando há ganhos internos em termos de crescimento. Em termos internacionais, o novo enquadramento global só permitirá novos avanços se se dirigir às **políticas e estruturas que reforçam as desigualdades e não favorecem a luta contra a pobreza**, e entre estas incluem-se uma arquitetura financeira discriminatória e desregulada, um quadro global de comércio injusto, padrões insustentáveis de produção e consumo, as questões do acesso e posse de terras, etc. Como defender a soberania alimentar e a gestão sustentável dos recursos naturais sem abordar a regulação dos mercados financeiros e da atuação das multinacionais? Como prosseguir a paz e segurança sem abordar o comércio de armamento? Como combater a pobreza sem abordar as regras mundiais de comércio?

Os ODM fizeram pouco, por exemplo, para reduzir a dependência de África de ajuda, de alimentos e das exportações de matérias-primas, ou seja, não parecem ter contribuído para alterar a posição do continente no comércio e na divisão do trabalho em termos mundiais. Por exemplo, calcula-se que as barreiras comerciais custem a África, anualmente, cerca de 500 mil milhões de dólares, o que é cerca de dez vezes o montante de ajuda ao desenvolvimento atribuído ao continente. Assim, não é por acaso que a **Coerência das Políticas para o Desenvolvimento** (CPD) aparece como um dos principais enfoques dos documentos da União Europeia sobre o pós-2015^{ix}. Isto apesar da existência de políticas sectoriais europeias com elementos claramente protecionistas e discriminatórios dos países em desenvolvimento - com destaque evidente para a Política Agrícola Comum, mas também na área das Migrações, das Pescas e de outros setores.

Com efeito, uma coisa é o que poderá estar consagrado nos documentos oficiais e outra, bem mais difícil, será investir numa mudança dessas políticas, tanto ao nível dos países mais ricos como dos fóruns regionais e internacionais. Prova disso mesmo são as negociações internacionais de comércio, que se arrastam há anos sem fim à vista, com a permanência de políticas protecionistas e barreiras que distorcem o acesso aos mercados.

O mesmo para as questões da evasão fiscal das multinacionais, os paraísos fiscais, o impacto social das indústrias extrativas ou dos biocombustíveis, e outras questões onde **uma regulação e políticas mais favoráveis aos países em desenvolvimento poderiam ter impactos positivos ao nível económico, social e ambiental** nestes países.

Está hoje demonstrado que a transferência de riqueza e os fluxos financeiros são maiores dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos - com pagamentos de serviço de dívida, barreiras comerciais, fugas de capital e outros movimentos - do que o contrário. A principal questão que se coloca não é, portanto, de como é que a ajuda ao desenvolvimento pode contribuir para que os países mais ricos ajudem os mais pobres, mas sim de como é que todos podem mobilizar fundos, recursos, políticas, interesses e vontades para impulsionar efetivas transformações no sistema.

Assim, ganha força a ideia de os objetivos da nova agenda global não serem apenas sobre os países mais pobres (embora estes devam continuar a ter uma atenção particular), mas que antes expressem compromissos internacionais, com diferenciação nacional em função dos vários contextos, necessidades e capacidades^x. Ao aprovar **uma agenda de aplicabilidade mundial**, tal reflete os problemas e desafios comuns que partilhamos, a interdependência das economias e a necessidade de abordar fatores de pobreza, de injustiça, de degradação ambiental e outros que têm origem (e só podem ser resolvidos) para além das fronteiras nacionais. Pode também contribuir para aumentar a influência, a visibilidade e o *leverage* dessa agenda global, na medida em que os problemas e as respostas poderão ser mais encarados como um fator de mobilização comum e de benefícios mútuos, do que como algo isolado que só diz respeito a alguns.

Não significa isto que a ajuda ao desenvolvimento não continue a ter um papel importante a desempenhar, quer porque efetivamente salva vidas, quer porque muitas vezes se dirige a setores e a países ou regiões onde é particularmente difícil mobilizar outro tipo de fundos. A eficácia, transparência e previsibilidade da ajuda serão sempre relevantes para as questões do

desenvolvimento, particularmente dos países mais pobres e das populações mais vulneráveis.

Mas, por um lado, existem hoje outros fundos e fluxos financeiros cujo papel no desenvolvimento deve ser tido em consideração e que podem ser integrados nos instrumentos a utilizar para a prossecução dos objetivos. Ora apesar da ênfase na necessidade de aumentar os níveis de ajuda pública ao desenvolvimento (em grande medida falhada), os outros instrumentos de cooperação internacional definidos no ODM 8 foram largamente ignorados, enquanto muitos não estavam sequer incluídos nos ODM – como o investimento direto estrangeiro e o papel do setor privado, as remessas dos migrantes, os financiamentos climáticos, as transferências de tecnologia, fundos globais e outras fontes de financiamento do desenvolvimento (ver p.ex. European Commission 2013b).

Por outro lado, a chamada “parceria global” e o contributo de cada um para o desenvolvimento terá de ir para além da ajuda, ou seja, os compromissos para as economias desenvolvidas e em desenvolvimento terá de ultrapassar a rigidez da condição de “doadores” ou “recetores”. Por exemplo, no caso das economias emergentes, será difícil mas desejável um equilíbrio entre, por um lado, os grandes desafios internos que enfrentam no combate à pobreza e, por outro lado, o seu crescente poder político e económico, o seu papel na cooperação entre países em desenvolvimento, ou na gestão e consumo de recursos naturais.

Por fim, é necessário manter uma perspetiva realista. A agenda pós-2015, **por mais ambiciosa que seja, será também sempre um contributo parcial para as mudanças necessárias**. Como foi referido, é impossível avaliar em que medida os progressos no combate à pobreza no mundo e nos próprios ODM se deveu à existência dos mesmos. Parece existir, porém, uma falta de clareza sobre qual a utilidade de um enquadramento global para o desenvolvimento, uma vez que uma agenda deste tipo não deve pretender ser (ou ser encarada como) uma solução para os problemas da pobreza no mundo. A sua relevância e utilidade estão em incorporar uma visão e prioridades comuns a grande parte dos países, que possa mobilizar a comunidade internacional, galvanizar a vontade política (quer como quadro orientador quer como forma de pressão e

advocacia), que facilite o diálogo e que **ajude a impulsionar mudanças nas políticas nacionais, regionais e internacionais**. Isto significa que os objetivos definidos têm de ser simples e de número limitado, serem facilmente comunicáveis e monitorizados, responderem às principais necessidades e problemas globais, e serem ambiciosos e inspiradores para um vasto leque de atores. Não só porque isto promove um compromisso alargado e mais efetivo, através de uma responsabilização global, mas porque só dessa forma será possível ter algum contributo transformador.

CONCLUSÕES

À medida que se aproxima o fim do horizonte temporal definido para os ODM, existem várias lições aprendidas. Uma delas tem a ver com as limitações de um enquadramento global geral e expresso num número restrito de objetivos, que se centrou no conceito de desenvolvimento humano e deixou de fora temáticas relacionadas, hoje consideradas indissociáveis dos processos de desenvolvimento – como a paz ou os direitos humanos, mas também questões relacionadas com as estruturas das economias (setores produtivos, recursos naturais, emprego, etc.). Não só as pessoas incluem este tipo de preocupações quando exprimem as suas opiniões, como a investigação evoluiu no sentido de uma maior compreensão da complexidade e multidimensionalidade da pobreza e do bem-estar, que deverá ser refletido no novo quadro global.

Outra diz respeito à abordagem de base dos ODM, marcada mais por relações desiguais de poder entre doadores e beneficiários do que por uma verdadeira parceria global. O mundo sofreu evoluções importantes desde então, com a alteração evidente nos equilíbrios de poder, a descaracterização da dicotomia Norte-Sul, as mudanças na geografia mundial da pobreza, ou a crescente interdependência dos desafios globais. Para ter algum impacto, a nova agenda terá necessariamente de reflectir estas mudanças.

Para a definição do enquadramento global pós-2015,

os relatórios até agora publicados estabelecem uma visão ambiciosa, mas tudo poderá desmoronar-se nas negociações oficiais, uma vez que os acordos políticos globais não são fáceis de atingir. Nesse sentido, há o risco de o acordo ficar pelos menores denominadores comuns, ou de tentar abarcar tantas temáticas que perca o foco necessário. A agenda poderá também limitar-se a uma longa lista de boas intenções, se não ficarem definidos prazos, metas específicas e instrumentos para as realizar. Por fim, há o risco de situar a discussão em análises técnicas que se desenrolam num vácuo político, sem abordar as questões políticas e de poder que estão subjacentes à desigualdade, à pobreza e à exclusão no mundo.

Em termos das várias temáticas abrangidas, não será preciso “reinventar a roda” – porque existem estudos, reflexões e documentos técnicos sobre as questões mais importantes a abordar na Educação, na Saúde, na Igualdade de Género ou no Ambiente, que permanecem atuais e em larga medida por realizar. Mas existem também claramente posições e prioridades diferentes sobre várias matérias, nomeadamente aquelas que estão agora no centro das atenções (como o emprego e a proteção social) e as de carácter mais político (como a governação). Os caminhos paralelos da definição do pós-2015, associado aos ODM, e dos ODS iniciados no Rio+20 é outro dos problemas a resolver, sendo confuso, duplicador e não fazendo muito sentido do ponto de vista do que pretendemos atingir.

No entanto, parece haver um consenso alargado sobre vários aspetos de base, como a centralidade das pessoas e dos direitos humanos nos processos de desenvolvimento, bem como o imperativo de responder às crescentes desigualdades nas suas variadas dimensões. Isto não significa necessariamente que deva existir um objetivo específico para as desigualdades ou para a promoção dos direitos humanos, mas que os objetivos a serem definidos têm de contribuir para estes dois desideratos e assumi-los como o âmago da sua abordagem.

As lições aprendidas desde 2000 alertam ainda para a necessidade de ir para além da ajuda ao desenvolvimento – com maior atenção a outros instrumentos e à coerência entre várias políticas

sectoriais – e dos próprios ODM, abordando um leque alargado de políticas públicas globais que são fundamentais para os resultados de desenvolvimento nas suas dimensões económica, social e ambiental. Tal implicará abordar questões sensíveis como o comércio, a regulação dos sistemas financeiros, a mitigação dos efeitos sobre o ambiente, a governação económica global e outros assuntos que têm estado largamente ausentes da discussão nos fóruns e negociações que dizem respeito, exclusivamente, ao desenvolvimento entendido no seu sentido estrito. Assim, para além de concentrar os esforços de redução da pobreza em países e situações específicas (como os países mais pobres, as populações mais vulneráveis e os países em situação de conflito e de maior fragilidade), o objetivo já não poderá ser apenas a erradicação da pobreza extrema, mas um desenvolvimento o mais inclusivo e sustentável possível.

NOTAS

ⁱ Malloch-Brown, na altura diretor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento explica como um pequeno grupo de pessoas escreveu os ODM e como quase se esqueceram de incluir um objetivo dedicado ao Ambiente: <http://www.theguardian.com/global-development/2012/nov/16/mark-malloch-brown-mdgs-nuclear>

ⁱⁱ Calcula-se que a população mundial atinja os 8 mil milhões em 2025 e ultrapasse os 9.3 mil milhões em 2050, estando mais de 80% situada em países em desenvolvimento. Até 2030, as necessidades de energia e água deverão aumentar em 40% e de comida em 50%. As tendências demográficas estão ausentes dos ODM, mas são determinantes para as perspectivas de desenvolvimento mundial, uma vez que se refletem na competição por recursos, na pressão sobre os serviços sociais, no emprego, na urbanização, e numa série de outras questões que podem ter efeitos económicos e políticos desestabilizadores.

ⁱⁱⁱ As economias em desenvolvimento absorveram, em 2012, 52% do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) mundial, e geraram também 31% dos investimentos externos globais (UNCTAD, 2013).

^{iv} Este é o valor acordado no quadro das Nações Unidas para definição da pobreza extrema, mas pode questionar-

se se deve ser considerado aceitável à luz do contexto e valores atuais, existindo algumas vozes, principalmente da sociedade civil, que advogam a sua revisão.

^v Ver <http://www.myworld2015.org/?page=results> e <http://www.worldwewant2015.org/sitemap>

^{vi} A Declaração de Viena (1993) afirma que a pobreza impede a realização dos direitos humanos e as Orientações das Nações Unidas sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos (2012, Human Rights Council) afirmam que a erradicação da pobreza é uma obrigação legal perante a lei internacional dos direitos humanos. Apesar de esta perspetiva não ser consensual, se considerarmos a satisfação das necessidades básicas para uma vida digna como direitos humanos, então a pobreza é uma violação desses direitos, internacionalmente consagrados.

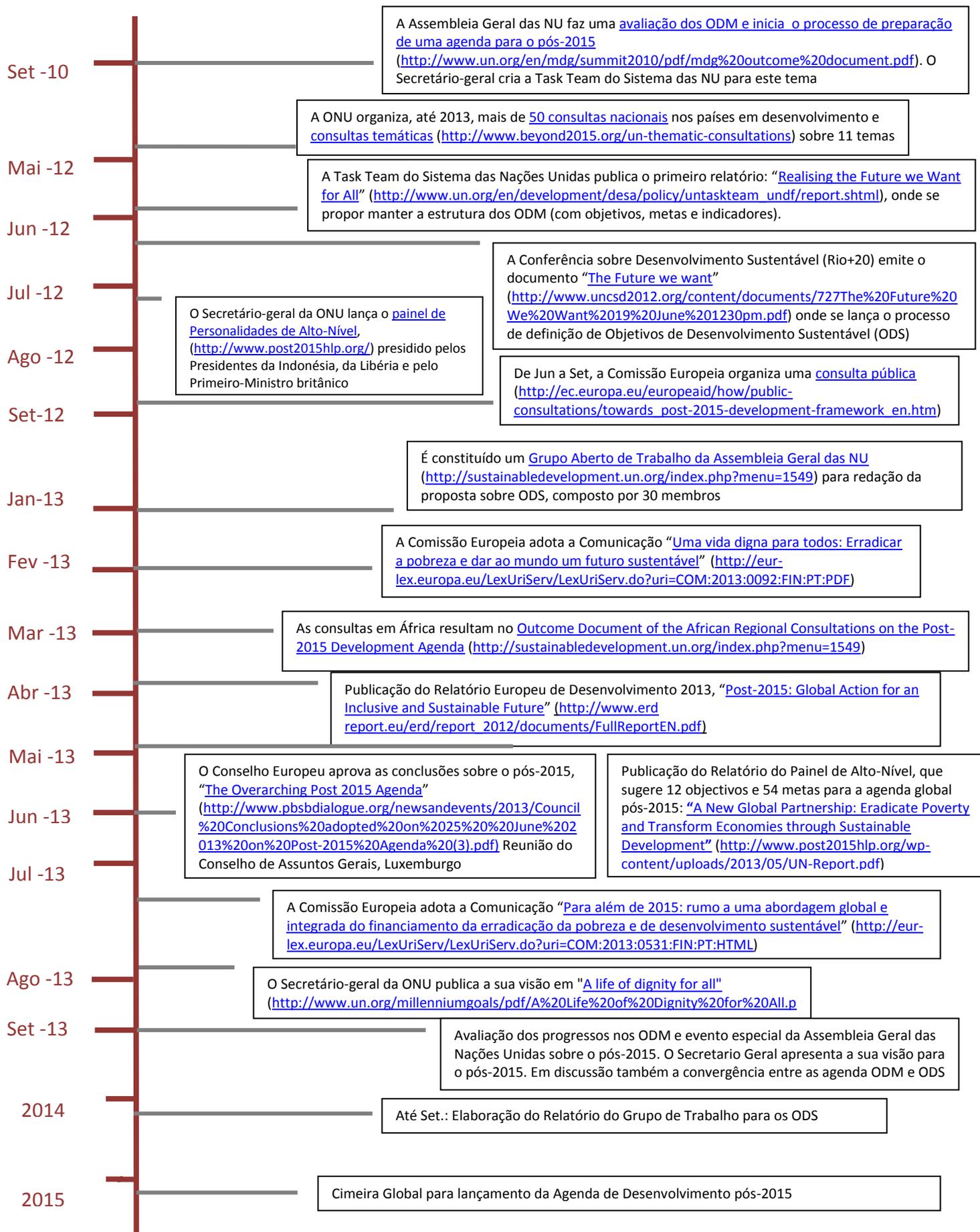
^{vii} Contrariamente a esta opinião, existem alguns atores, nomeadamente da sociedade civil, que advogam pela existência de um objetivo específico sobre desigualdade.

^{viii} O conceito de bem comum/público global tem vindo a ganhar força no contexto da interdependência e globalização dos fenómenos mundiais, mas interliga-se com questões de soberania, pelo que será difícil uma concretização específica na agenda pós-2015. Nesta base, os países em desenvolvimento manifestam preocupação sobre a erosão da soberania e possível legitimação de intervenções nos seus assuntos internos, enquanto os países considerados mais ricos recebem ter de financiar esses bens públicos globais (AIV, 2011).

^{ix} Council of the European Union 2013, European Commission 2013a. O princípio da CPD encontra-se consagrado nos arts.º 21 e 208 do Tratado de Lisboa e consiste em assegurar que os objetivos do desenvolvimento global não serão debilitados pelas outras políticas europeias com impacto externo (dos Estados Membros e da União Europeia), e se possível, que essas políticas contribuam para os mesmos.

^x Uma agenda universal de aplicabilidade individual significa que: *“All countries would be expected to contribute to achieving all targets, but how much, and at what speed, will differ. Ideally, nations would use inclusive processes to make these decisions and then develop strategies, plans, policies, laws, or budgets to implement them”* (UN, 2013a)

Cronologia da definição da agenda pós-2015



BIBLIOGRAFIA

- (2013): JOINT STATEMENT ON THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA: Human Rights for All (https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FTB%2FAnnualMeeting%2FJointStatementChairsMeetingMay2013.doc&ei=LuT3Uea4BKyo7QatpIFg&usg=AFQjCNHa3S9eu9VvNVZ15O6mqkE_VVwllw&sig2=JpsXGwnLjpc4HOcu94-bA&bvm=bv.49967636,d.ZWU). Amnesty International, the Center for Economic and Social Rights (CESR), the Association for Women's Rights in Development (AWID), and 15 other organizations.
- Africa CSO Platform on Principled Partnership and The African Child Policy Forum (2013); A Second Look on Poverty: An ACP Response to the UN High Level Panel Report on post-2015. (<http://post2015.files.wordpress.com/2013/06/acp-review-of-the-high-level-panel-report.pdf>).
- AIV (2011); The post-2015 Development Agenda: The Millennium Development Goals in perspective. (<http://www.beyond2015.org/sites/default/files/THE%20POST-%202015%20DEVELOPMENT%20AGENDA.pdf>). Dutch Advisory Council on International Affairs, No.74, April 2011.)
- CESR (2013); A Matter of Justice: Securing human rights in the post-2015 sustainable development agenda. (<http://www.cesr.org/downloads/matter.of.justice.pdf>). Center for Economic and Social Rights, USA.
- Council of the European Union (2013); The Overarching Post-2015 Agenda – Council Conclusions. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137606.pdf). General Affairs Council Meeting, 25 June 2013, Luxembourg.
- European Commission (2013a); A Decent Life for All: Ending Poverty and giving the world a sustainable future. (http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22_communication_a_decent_life_for_all_post_2015_en.pdf). COM(2013)92 final, Brussels, 27.2.2013.
- European Commission (2013b); Beyond 2015: towards a comprehensive and integrated approach to financing poverty eradication and sustainable development. (http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/financing_for_dev_2013_communication_en.pdf) COM(2013)531 final, Brussels, 16.7.2013.
- European Report on Development (2013); Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future. (http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/FullReportEN.pdf) Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Brussels.
- Green, D.; Hale, S. e Lockwood, M. (2012); How can the post 2015 process drive real change? The political economy of global commitments (<http://www.oxfamblogs.org/fp2p/wp-content/uploads/dp-politics-post-2015-mdgs-29102012-en.pdf>), Oxfam, October 2012.
- Loewe, M. (2012): Post 2015: How to Reconcile the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs)?, (<http://post2015.files.wordpress.com/2013/01/loewe-2012-post-2015-mdgs-and-sdgs-english.pdf>) DIE Briefing Paper 18/2012, Bonn.
- Melamed, C. and Ladd, P. (2013); How to build sustainable development goals: integrating human development and environmental sustainability in a new global agenda. (<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8290.pdf>) Overseas Development Institute, London.
- Melamed, Claie; Samman, Emma (2013); Equity, Inequality and Human Development in a post-2015 framework. (http://hdr.undp.org/sites/default/files/equity_inequality_human_development_in_post-2015_framework.pdf) UNDP Human Development Report Office
- OECD/DAC (1996); Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. (<http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>) Maio 1996, Paris.
- Oxfam (2013); The cost of inequality: how wealth and income extremes hurt us all. (<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cost-of-inequality-oxfam-mb180113.pdf>) Oxfam Media Briefing 02/2013, 18 de janeiro.
- Participate (2013); Recommendations and key findings for the post-2015 global development framework. (http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Participate_A4_KeyFindings_FINAL_NoMarks-1.pdf) Institute for Development Studies / Beyond 2015 / UK aid.
- Sachs, J. (2012); From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals, (<http://jeffsachs.org/wp-content/uploads/2012/06/From-MDGs-to-SDGs-Lancet-June-2012.pdf>) The Lancet, vol.379.
- Sumner, A. (2012) Global Poverty and the “New Bottom Billion” Revisited: Exploring The Paradox That Most of the World’s Extreme Poor no Longer Live In the World’s Poorest Countries.

A AGENDA PÓS-2015 PARA O DESENVOLVIMENTO

(<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/AndySumnerGlobalPoverty14May2012.pdf>). IDS Working Paper, University of Sussex.

Sustainable Development Solutions Network (2013); An Action Agenda for Sustainable Development. (<http://unsdsn.org/files/2013/11/An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development.pdf>) REPORT FOR THE UN SECRETARY-GENERAL, 6 June 2013.

UN (2005); In larger freedom: towards development, security and human rights for all. (<http://www.who.int/hdp/publications/4ai.pdf>). Report of the Secretary General, A/59/2005, 21 March 2005.

UN (2012); Realizing the Future We Want for All. (http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/report.shtml) Report of the UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda, Report to Secretary General, UN, New York.

UN (2013a); A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. (http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf). The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.

UN (2013b); Millennium Development Goals 2013 Report. (<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/report-2013/mdg-report-2013-english.pdf>). United Nations, New York.

UN (2013c); A Life of dignity for all: accelerating progress towards the MDGs and advancing the United Nations development agenda beyond 2015. (<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>). Report of the Secretary General, A/68/202, 26 July 2013.

UNCTAD (2013); Global Value Chains: Investment and Trade for Development, World Investment Report 2013, United Nations Conference on Trade and Development.

UNDP (2012) The MDG Report 2013: Assessing Progress in Africa Toward the Millennium Development Goals. (http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Regional%20Reports/Africa/MDG%20Report2013_ENG_Fin_12June.pdf) Regional MDGs Progress Report, New York.

UNESCO (2012); Youth and skills: Putting education to work. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218003e.pdf>). 2012 Education for All Global Monitoring Report. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

UNICEF (2011); A Recovery for All: Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households. (http://www.unicef.org/socialpolicy/index_62107.html) Isabel Ortiz and Matthew Cummins (Editors), UNICEF.

UN-NGLS (2013); UN-NGLS Civil Society Consultation for the High level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. (http://www.cesr.org/downloads/NGLS_Post_2015_HLP_Consultation_Report_January_2013.pdf) UN Non-governmental Liaison Office, Dec2012-Jan.2013.

Vandemoortele, J. (2012); Advancing the UN development agenda post-2015: some practical suggestions. (http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resource/s/DESA---post-2015-paper---Vandemoortele.pdf) Report submitted to the UN Task Force regarding the post-2015 framework for development.

Woodward, D. (2013); Breaking the Avaricious Circle of Global Inequality (<http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Inequality-debate/Breaking-the-avaricious-circle-of-global-inequality>), The Broker online 28/03/2013.

Links Úteis

<http://www.beyond2015.org/>

Beyond 2015 is a global civil society campaign, pushing for a strong and legitimate successor framework to the Millennium Development Goals. The campaign is built on a diverse, global base, bringing together groups from developing, emerging and developed economies. The campaign brings together more than 700 organisations from over the world.

<http://www.worldwewant2015.org/>

The World We Want is a platform created by the United Nations and civil society to amplify people's voices in the process of building a global agenda for sustainable development.

<http://www.un.org/millenniumgoals/>

The eight Millennium Development Goals (MDGs) form a blueprint agreed to by all the world's countries and all the world's leading development institutions. They have galvanized unprecedented efforts to meet the needs of the world's poorest. From this site, explore the efforts of the UN and its partners for building a better world.

<http://www.post2015hlp.org/the-panel/>

A AGENDA PÓS-2015 PARA O DESENVOLVIMENTO

Website of the Secretary-General's High-Level Panel of eminent persons on the Post-2015 Development Agenda. The Panel is cochaired by President Susilo Bambang Yudhoyono of Indonesia, President Ellen Johnson Sirleaf of Liberia, and Prime Minister David Cameron of the United Kingdom, and it includes leaders from civil society, private sector and government. The Panel is part of the Secretary-General's post-2015 initiative mandated by the 2010 MDG Summit.

<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters>

Blog of the Guardian on global development and poverty reduction issues.



SOBRE O IMVF

O Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF) é uma fundação de direito privado e uma Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) que realiza ações de ajuda humanitária, de cooperação e educação para o desenvolvimento económico, cultural e social, realiza estudos e trabalhos científicos nos vários domínios do conhecimento, bem como fomenta e divulga a cultura dos países de expressão oficial portuguesa.

ABOUT IMVF

Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF) is a private foundation and a Non-Governmental Development Organization (NGDO) that carries out humanitarian aid and economic, cultural and social development cooperation and education. It also conducts studies and produces scientific papers on several fields of knowledge, and promotes and disseminates the culture of countries whose official language is Portuguese.

Instituto Marquês de Valle Flôr
Rua de São Nicolau, 105
1100-548 Lisboa
Portugal
Tel.: + 351 213 256 300
Fax: + 351 213 471 904
E-mail: info@imvf.org
www.imvf.org