

O fim da miséria¹

Jeffrey D. Sachs*

A economia está tirando grande parte da humanidade da pobreza, mas são necessárias medidas especiais para ajudar aqueles em situação de desespero.

A pobreza extrema pode se tornar coisa do passado em poucas décadas, se os países afluentes aplicarem uma pequena porcentagem de sua riqueza para ajudar 1,1 bilhão de pessoas a superar a condição de miséria.

Quase todas as pessoas que viveram ao longo da história foram tremendamente pobres. A fome, a morte no parto, doenças infecciosas e inúmeros outros riscos constituíam a norma na maior parte dos séculos. O triste destino da humanidade passou a mudar com a Revolução Industrial, que começou em torno de 1750. Novos conhecimentos científicos e inovações tecnológicas permitiram que uma proporção crescente da população global rompesse os grilhões da pobreza extrema.

Dois séculos e meio depois, mais de 5 bilhões das 6,5 bilhões de pessoas conseguem satisfazer as necessidades básicas, podendo-se, portanto, dizer que escaparam das condições precárias que outrora permeavam a vida diária. Contudo, um de cada seis habitantes deste planeta ainda luta diariamente para satisfazer algumas ou todas as suas necessidades críticas, como nutrição adequada, água não contaminada, abrigo seguro e saneamento, bem como acesso aos cuidados de saúde. Essas pessoas vivem com um dólar por dia ou menos, sendo

ignoradas pelos serviços públicos na saúde, educação e infra-estrutura. A cada dia, mais de 20 mil morrem por falta de comida, água potável, remédios ou outras necessidades essenciais.

Pela primeira vez na história, a prosperidade econômica global, proporcionada pelo progresso científico e tecnológico contínuo e pela acumulação auto-reforçadora de riqueza, trouxe ao mundo a perspectiva da total eliminação da pobreza extrema. Essa possibilidade pode parecer fantasiosa para alguns, mas o progresso econômico substancial da China, Índia e outras regiões de baixa renda da Ásia nos últimos 25 anos demonstra ser ela realista. Além disso, a estabilização da população mundial, prevista para perto de meados deste século, ajudará a abrandar as pressões sobre clima, ecossistemas e recursos naturais da Terra – pressões que poderiam anular os ganhos econômicos.

Mas, embora o crescimento econômico tenha mostrado uma capacidade notável de tirar grandes números de pessoas da pobreza extrema, o progresso não é automático nem inevitável. Forças do mercado e o livre comércio não bastam. Muitas regiões estão dominadas pela armadilha da pobreza: faltam os recursos financeiros para fazer os investimentos necessários em infra-estrutura, educação, sistemas de saúde e outras necessidades vitais. No entanto, o fim de tal pobreza é factível, se um esforço global conjunto for realizado, como as nações do mundo prometeram ao adotar as Metas de

¹ Transcrito da *Scientific American* Brasil – Edição Nº 41 – (outubro de 2005)

* Jeffrey D. Sachs dirige o Instituto da Terra da Universidade Columbia e o Projeto do Milênio da ONU. Como economista, fez sua formação acadêmica toda na Universidade de Harvard. É conhecido por ter assessorado governos da América Latina, leste da Europa e ex-União Soviética, Ásia e África sobre reformas econômicas e por seu trabalho em órgãos internacionais para promover a redução da pobreza, o controle das doenças e a redução da dívida dos países pobres.

Desenvolvimento do Milênio, em uma cúpula da ONU em 2000. Um núcleo dedicado de agências de desenvolvimento, instituições financeiras internacionais, organizações não-governamentais e comunidades no mundo em desenvolvimento já constitui uma rede global de *expertise* e boa vontade para ajudar a atingir esse objetivo.

Em janeiro último, eu e meus colegas do Projeto do Milênio da ONU publicamos um plano para reduzir pela metade a taxa de pobreza extrema até 2015 (em comparação com 1990) e para alcançar outras metas quantitativas em redução da fome, doenças e degradação ambiental. Em meu livro, *The end of poverty* (O fim da pobreza), argumento que um programa de investimentos públicos em grande escala e direcionado poderia eliminar esse problema até 2025, assim como a varíola foi erradicada. Essa hipótese é controversa, de modo que fico satisfeito com a oportunidade de esclarecer seus argumentos principais e várias preocupações que foram levantadas a respeito.

Além da Inércia Econômica

Nos últimos anos, os economistas aprenderam muita coisa sobre como os países se desenvolvem e quais barreiras podem obstruir o caminho. Uma nova espécie de economia do desenvolvimento vem emergindo, mais fundamentada na ciência: uma “economia clínica” semelhante à medicina moderna. Os atuais profissionais médicos compreendem que as doenças resultam da interação de um amplo conjunto de fatores e distúrbios: patógenos, nutrição, meio ambiente, envelhecimento, genética individual e da população e estilo de vida. Eles também sabem que uma chave para o tratamento apropriado é a capacidade de fazer diagnósticos individualizados da origem da doença. De forma semelhante, os economistas do desenvolvimento precisam de uma melhor capacidade de diagnóstico para reconhecer que as patolo-

gias econômicas têm uma ampla variedade de causas, inclusive muitas fora do alcance da prática econômica tradicional.

A opinião pública dos países afluentes costuma atribuir a pobreza extrema a falhas dos próprios países pobres – ou pelo menos de seus governos. A raça era outrora considerada um fator decisivo. Depois foi a cultura: desvios e tabus religiosos, divisão em castas, falta de espírito empreendedor, desigualdade entre os sexos. Tais teorias vêm perdendo força, na medida em que sociedades com uma variedade crescente de religiões e culturas têm alcançado uma prosperidade relativa. Além disso, certos aspectos supostamente imutáveis da cultura (como opções de fertilidade e os papéis dos sexos e castas) na verdade mudam, muitas vezes profundamente quando as sociedades se tornam urbanas e economicamente desenvolvidas.

Recentemente, os comentaristas têm-se concentrado no “mau governo”, muitas vezes um eufemismo para corrupção. Eles argumentam que a pobreza persiste, porque os governos deixam de abrir seus mercados, fornecer serviços públicos e combater a corrupção. Se esses regimes arrumassem a casa, tais países floresceriam. Os programas de ajuda para o desenvolvimento se tornaram, em grande parte, uma série de palestras sobre a boa governança.

A disponibilidade de dados comparativos entre os países e em séries temporais agora permite aos especialistas análises bem mais sistemáticas. Embora o debate continue, dados indicam que não é só a governança que afeta o crescimento econômico. De acordo com pesquisas da Transparência Internacional, muitos países asiáticos em rápido crescimento são percebidos pelos líderes empresariais como mais corruptos que países africanos de crescimento lento.

A geografia – incluindo recursos naturais, clima, topografia e proximidade das rotas comerciais e grandes mercados – é pelo menos tão importante quanto a boa governança. Em

1776, Adam Smith já argumentava que altos custos de transporte inibiam o desenvolvimento nas áreas do interior da África e da Ásia. Outros aspectos geográficos, como o alto índice de doenças nos trópicos, também interferem. Um estudo recente de meu colega da Universidade Columbia, Xavier Sala-i-Martin, demonstrou mais uma vez que os países tropicais assolados pela malária têm experimentado um crescimento menor que aqueles livres da doença. A boa notícia é que os fatores geográficos moldam, mas não decidem, o destino econômico de um país. A tecnologia pode neutralizá-los: a seca pode ser combatida com sistemas de irrigação, o isolamento, com estradas e telefones celulares, as doenças, com prevenção e terapia.

A outra grande idéia é que, embora o mecanismo mais poderoso de redução da pobreza extrema seja encorajar o crescimento econômico geral, uma maré ascendente não eleva necessariamente todos os barcos. A renda média pode aumentar, mas se ela for distribuída desigualmente, os pobres poderão se beneficiar pouco, e os bolsões de pobreza extrema persistirão (especialmente em regiões geograficamente desprovidas). Além disso, o crescimento não é um simples fenômeno de livre mercado. Ele requer serviços públicos básicos: infra-estrutura, saúde, educação e inovação científica e tecnológica. Desse modo, muitas das recomendações das últimas duas décadas emanadas de Washington – de que os governos dos países de baixa renda deveriam reduzir os gastos públicos para abrir espaço ao setor privado – erram o alvo. O gasto governamental, direcionado a investimentos em áreas críticas, é em si um incentivo vital ao crescimento, especialmente se seus efeitos atingirem a população mais pobre.

Armadilha da Pobreza

Então, o que essas idéias informam sobre os mais afligidos pela pobreza hoje, os africa-

nos? Há 50 anos, a África tropical era tão rica quanto a Ásia tropical e subtropical. Enquanto a Ásia progrediu, a África estagnou. Certos fatores geográficos tiveram papel crucial.

O principal é a existência do Himalaia, que produz o clima das monções do Sul da Ásia e vastos sistemas fluviais. Terras cultiváveis supridas de água serviram de pontos de partida para a superação da pobreza pela Ásia nas últimas cinco décadas. A Revolução Verde das décadas de 1960 e 1970 introduziu cereais de alto rendimento, irrigação e fertilizantes, que acabaram com o ciclo de fome, doenças e desespero. Ela também liberou uma boa parte da mão-de-obra para procurar empregos nas cidades. A urbanização, por sua vez, incentivou o crescimento, fornecendo local para a indústria e a inovação e estimulando mais investimentos em uma força de trabalho qualificada e saudável. Os habitantes urbanos reduziram as taxas de fertilidade e, assim, puderam gastar mais em saúde, nutrição e na educação dos filhos. Os meninos das cidades freqüentaram a escola numa proporção maior que seus primos do campo. E, com o surgimento de sistemas de infra-estrutura urbana e saúde pública, as populações das cidades se tornaram menos propensas às doenças que seus colegas do campo, onde as pessoas normalmente não dispõem de água potável segura, saneamento, profissionais de saúde e proteção contra doenças transmitidas por vetores, como a malária.

Os africanos não viveram uma revolução verde. Faltam à África tropical as abundantes planícies aluviais que facilitam a irrigação de grande escala e baixo custo encontrada na Ásia. Além disso, a chuva é altamente instável, e os agricultores pobres não têm condições de adquirir fertilizantes. A pesquisa inicial da Revolução Verde envolveu culturas – especialmente arroz e trigo – pouco cultivadas na África (embora variedades de alto rendimento adequadas a esse continente já tenham sido desenvolvidas,

ainda não foram suficientemente disseminadas). Na verdade, a produção de alimentos vem caindo na África, a ingestão calórica por pessoa é a menor do mundo, e a força de trabalho está presa à agricultura de subsistência.

Além dos problemas agrícolas, a África é assolada por terríveis doenças tropicais. A malária se aproveita do clima e dos mosquitos endêmicos. E os altos custos do transporte isolam a África economicamente. No leste da África, por exemplo, chove mais no interior do continente, fazendo com que a maioria das pessoas viva longe dos portos e das rotas de comércio internacional.

Uma situação idêntica persiste em outras partes do mundo, marcadamente os Andes, os planaltos da América Central e os países no interior da Ásia Central. Economicamente isolados, não atraem investimentos externos (exceto para extração de petróleo, gás e pedras preciosas). Os investidores tendem a ser desestimulados pelos altos custos do transporte no interior. As áreas rurais, portanto, permanecem presas num ciclo vicioso de pobreza, fome, doença e analfabetismo. Regiões pobres carecem de poupança interna adequada para os investimentos necessários, porque a maioria das famílias ganha o estritamente necessário à sobrevivência. As poucas pessoas de alta renda, que conseguem acumular poupança, depositam seu dinheiro no exterior, e não no próprio país. Esta evasão de divisas inclui não apenas o capital financeiro, mas também o capital humano, na forma de trabalhadores qualificados: médicos, cientistas e engenheiros, que muitas vezes deixam seu país em busca de oportunidades econômicas melhores no exterior. Com frequência, os países mais pobres são, perversamente, exportadores de capital líquido.

Dinheiro Bem Aplicado

A tecnologia para superar essas desvantagens e dar partida no desenvolvimento econômi-

co existe. A malária pode ser controlada com mosquiteiros, pesticida borrifado nas casas e remédios melhores. Áreas castigadas pela seca na África, com solos pobres em nutrientes, podem se beneficiar muito da irrigação gota a gota e do maior uso de fertilizantes. Países sem acesso ao mar podem ser interligados por redes de rodovias, aeroportos e cabos de fibra óptica. Mas todos esses projetos custam dinheiro, é claro.

Muitos países grandes, como a China, possuem regiões prósperas que podem ajudar a sustentar as áreas mais atrasadas. O litoral leste da China, por exemplo, está financiando maciços investimentos públicos no oeste do país. A maioria das nações em desenvolvimento bem-sucedidas, especialmente as menores, já recebeu alguma ajuda externa em épocas difíceis. As inovações científicas básicas por trás da Revolução Verde foram financiadas pela Fundação Rockefeller, e a disseminação dessas tecnologias na Ásia foi financiada pelos EUA, instituições de desenvolvimento internacionais e outros doadores.

A ONU listou os investimentos necessários para ajudar as atuais regiões pobres a cobrir necessidades básicas em saúde, educação, água, saneamento, alimentos, estradas etc. Calculamos o custo do auxílio e estimamos quanto poderia ser financiado pelas próprias famílias pobres e instituições internas. O resto é a “lacuna de financiamento” que doadores externos precisam preencher.

Para a África tropical, o investimento total chega a US\$ 110 por pessoa por ano. Lá, a renda média hoje é de US\$ 350 anuais, todos gastos apenas para sobrevivência. O custo pleno do investimento total está claramente além da possibilidade de financiamento interno desses países. Dos US\$ 110, talvez US\$ 40 pudessem ser financiados internamente, de modo que US\$ 70 *per capita* seriam necessários na forma de ajuda internacional.

Somando tudo, a necessidade total de ajuda ao redor do globo é de cerca de US\$ 160 bilhões ao ano, o dobro dos US\$ 80 bilhões do orçamento atual de ajuda dos países ricos. Esta cifra representa cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) combinado das nações doadoras afluentes. Ela não inclui outros projetos humanitários, como a reconstrução do Iraque pós-guerra ou a ajuda às vítimas do tsunami no Oceano Índico. Para atender também a essas necessidades, uma cifra razoável seria 0,7% do PIB, aquela que países doadores há muito prometem sem cumprir.

Outros organismos, inclusive o FMI, o Banco Mundial e o governo britânico, chegaram mais ou menos à mesma conclusão. Acreditamos que esses investimentos permitiriam reduzir a pobreza pela metade nos países em maior apuro, até 2015 e, caso prossigam, a eliminá-la totalmente até 2025. Não se trataria de “esmolos” dos ricos aos pobres, mas de algo bem mais importante e durável. Famílias vivendo mais acima do limite de sobrevivência poderiam poupar para o futuro; elas poderiam aderir ao círculo virtuoso de rendas crescentes, poupança e influxos tecnológicos. Estaríamos ensinando bilhões de pessoas a pescar, em vez de dar o peixe.

Se as nações ricas deixarem de fazer esses investimentos, receberão pedidos de ajuda de emergência praticamente para sempre. Elas enfrentarão fome, epidemias, conflitos regionais e a disseminação de refúgios terroristas. E não apenas os países pobres, mas também elas próprias estarão sendo condenadas à instabilidade política crônica, emergências humanitárias e riscos à segurança.

O debate está agora passando do diagnóstico básico da pobreza extrema e dos cálculos das necessidades financeiras para a questão prática de como prestar melhor o auxílio. Muitos acreditam que as tentativas de ajuda falharam no passado e que é preciso cuidado para evitar a repetição dos erros. Algumas preocupações

são fundamentadas, mas outras são alimentadas por mal-entendidos.

Quando as pesquisas de opinião pública perguntam aos norte-americanos quanta ajuda eles acham que os EUA fornecem, estes superestimam muito o montante – em até 30 vezes. Acreditando que tanto dinheiro foi doado e tão pouco foi aproveitado, o público conclui que esses programas “falharam”. A realidade é bem diferente. A ajuda oficial norte-americana à África Subsaariana vem oscilando entre US\$ 2 bilhões e US\$ 4 bilhões ao ano, ou cerca de US\$ 3 a US\$ 6 para cada africano. A maior parte da ajuda tem sido na forma de “cooperação técnica” (que vai para os bolsos de consultores), alimentos de emergência para vítimas da fome e cancelamento de dívidas vencidas. Pouco dessa ajuda tem vindo de uma forma que possa ser investida em sistemas capazes de melhorar a saúde, nutrição, produção de alimentos e transporte. Devíamos dar à ajuda externa uma chance antes de decidirmos se funciona ou não.

Um segundo engano comum diz respeito ao grau em que a corrupção tende a dilapidar o dinheiro doado. Parte da ajuda externa já foi mesmo parar em bancos suíços. Isto aconteceu quando os recursos foram cedidos por razões geopolíticas, e não de desenvolvimento. Um bom exemplo foi o apoio norte-americano ao regime corrupto de Mobutu Sese Seko, do Zaire (atual República Democrática do Congo), na época da Guerra Fria. Quando a ajuda é voltada ao desenvolvimento, os resultados têm sido altamente favoráveis, variando da Revolução Verde à erradicação da varíola.

O pacote de ajuda que defendemos seria direcionado aos países com um grau razoável de boa governança e transparência operacional. Na África, podem ser Etiópia, Gana, Mali, Moçambique, Senegal e Tanzânia. O dinheiro não seria meramente entregue a eles, mas fornecido de acordo com um plano detalhado e monitorado. Novas rodadas de financiamento só se-

riam liberadas à medida que o trabalho fosse efetivamente realizado. Grande parte dos recursos seriam fornecidos diretamente a aldeias e cidades, para evitar a apropriação pelos governos. Os programas seriam monitorados de perto.

A sociedade ocidental tende a pensar na ajuda externa como um dinheiro jogado fora. Mas, se fornecido de forma apropriada, é um investimento que um dia trará retornos enormes, à semelhança da ajuda norte-americana à Europa ocidental e leste da Ásia após a Segunda Guerra Mundial. Ao prosperarem, os atuais países pobres não dependerão mais da eterna caridade. Eles contribuirão para o avanço internacional da ciência, tecnologia e comércio. Eles escaparão da instabilidade política, que os deixa vulneráveis à violência, tráfico de drogas, guerra civil e até à tomada do poder por terroristas. A segurança dos países ricos também aumentará. Como escreveu o Secretário-geral da ONU, Kofi Annan: “Não haverá desenvolvimento sem segurança, e não haverá segurança sem desenvolvimento”.

O Problema

Embora a maior parte da humanidade tenha conseguido se libertar da pobreza extrema e endêmica desde o início da Revolução Industrial, cerca de 1,1 bilhão dos atuais 6,5 bilhões de habitantes globais são miseráveis em um mundo de abundância.

Essas pessoas, que sobrevivem com menos de um dólar por dia, têm pouco acesso a nutrição adequada, água potável e abrigo, bem como saneamento básico e cuidados de saúde. O que podemos fazer para tirar da pobreza extrema essa enorme fatia da população?

O Plano

Dobrar o auxílio financeiro de países afluentes contra a pobreza para cerca de US\$ 160

bilhões anuais traria melhoria significativa para o apuro em que se encontra um sexto dos humanos. Esse valor constituiria cerca de 0,5% do PIB dos países ricos. Como esses investimentos não incluem outros tipos de ajuda, como gastos com grandes projetos de infra-estrutura, combate à mudança climática ou reconstrução pós-conflito, doadores deveriam se comprometer com a velha meta de 0,7% do PIB em 2015.

Essas doações, freqüentemente fornecidas a grupos locais, precisam ser monitoradas de perto e auditadas para garantir que sejam direcionadas de maneira correta aos realmente necessitados.

Globalização, Pobreza e Ajuda Externa

Cidadãos de países industrializados costumam ter dúvidas sobre onde e como são gastas as doações de seus governos (oriundas do dinheiro dos impostos) para ajudar os pobres de nações estrangeiras. Eis algumas respostas breves.

A globalização está tornando os ricos mais ricos e os pobres mais pobres?

Em geral, a resposta é “não”. A globalização está promovendo avanços muito rápidos de muitas economias pobres, em especial na Ásia. O comércio internacional e os influxos de investimentos externos foram fatores importantes do crescimento econômico notável da China no último quarto de século e do rápido crescimento econômico da Índia desde o início da década de 1990. Os países mais pobres, marcadamente na África Subsaariana, não são mantidos na pobreza pela globalização; eles são em grande parte ignorados por ela.

A pobreza é o resultado da exploração dos pobres pelos ricos?

As nações afluentes repetidamente pilharam e exploraram os países pobres por meio da escravidão, governo colonial e práticas comerciais

injustas. No entanto, talvez seja mais exato dizer que a exploração é o resultado da pobreza (que deixa os países pobres vulneráveis ao abuso) do que sua causa. A pobreza costuma decorrer da baixa produtividade por trabalhador, que reflete a saúde ruim, falta de qualificação para o mercado de trabalho, precariedade de infraestrutura (estradas, centrais elétricas, portos etc.), subnutrição crônica e coisas semelhantes. A exploração desempenhou um papel na produção dessas condições, mas fatores mais profundos (isolamento físico, doenças, ecologia, dificuldade de produção de alimentos) tendem a ser mais importantes e difíceis de superar sem ajuda externa.

O aumento da renda nos países pobres resultará na queda da renda nos países ricos?

De modo geral, o desenvolvimento econômico é um processo de soma positiva, significando que todos podem participar sem que ninguém saia prejudicado. Nos últimos 200 anos, o mundo como um todo obteve um aumento maciço da produção econômica, e não uma mudança da produção econômica para certas regiões à custa de outras. Sem dúvida, restrições ambientais globais já começam a se

impor. À medida que os países pobres atuais se desenvolverem, o clima, as áreas de pesca e as florestas sofrerão uma pressão crescente. O crescimento econômico global é compatível com a exploração sustentável dos ecossistemas de que todos os seres humanos dependem – na verdade, a riqueza pode ser benéfica ao meio ambiente –, mas somente se as políticas públicas e tecnologias encorajarem práticas sensatas e forem feitos os investimentos necessários na sustentabilidade ambiental, metas ainda longe de serem atingidas.

As contribuições privadas norte-americanas compensam os baixos níveis de ajuda oficial dos EUA?

Alguns alegam que, embora o orçamento governamental norte-americano forneça relativamente pouco auxílio aos países mais pobres, o setor privado preenche a lacuna. Na verdade, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estimou que fundações privadas e organizações não-governamentais fornecem cerca de US\$ 6 bilhões por ano, ou 0,05% do PIB dos países. Neste caso, a ajuda internacional norte-americana total é de cerca de 0,21 do PIB – ainda uma das menores cotas proporcionais de todas as nações doadoras. ●



BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA

Coleção General Benício

A Retirada da Laguna

Visconde de Taunay

Narração rica em detalhes descreve a epopéia da tropa brasileira em defesa do solo pátrio. Fome, cólera e muitos outros fatores adversos pontuam essa obra de rara beleza literária.