

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) E DO BANCO MUNDIAL NAS AÇÕES DE COMBATE À POBREZA NA ARGENTINA E BRASIL ENTRE 2015 E 2020

*Francielle Mazocco*¹
FIERGS

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a participação das organizações internacionais no combate à pobreza na Argentina e Brasil no período de 2015 a 2020. Para a análise do papel das organizações internacionais, foram escolhidas duas que trabalham com o tema da pobreza: o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A hipótese é a de que as organizações internacionais possuem um importante papel de difusoras de boas práticas em temas de políticas públicas, o que inclui o combate à pobreza e desigualdade. Inicialmente, são tratados os conceitos de pobreza adotados pelas organizações. Em um segundo momento, são apresentados e analisados os projetos e programas de combate à pobreza ocorridos nos dois países em questão durante o período proposto. A partir disso, foi possível concluir que as organizações internacionais possuem, de fato, poder de influenciar os países a adotarem determinadas medidas, o que corrobora a importância do multilateralismo para a superação dos problemas sociais.

Palavras-chave: Organizações Internacionais, Pobreza, Políticas Públicas, Argentina, Brasil.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND PUBLIC POLICIES: THE INFLUENCE OF THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) AND THE WORLD BANK IN ACTIONS TO COMBAT POVERTY IN ARGENTINA AND BRAZIL FROM 2015 TO 2020

Abstract

The present article aims to analyze the participation of international organizations in the fight against poverty in Argentina and Brazil in the period from 2015 to 2020. For the analysis of the role of international organizations, two that work with the theme of poverty were chosen: the World Bank and the United Nations Development Program (UNDP). The hypothesis is that international organizations have an important role as diffusers of good practices in public policy issues, which includes the fight against poverty and inequality. Initially, the concepts of poverty adopted by the organizations are discussed. In a second step, the projects and programs to fight poverty that took place in the two countries in question during the proposed period are presented and analyzed. From this, it was possible to conclude that international organizations do possess the power to influence countries to adopt certain measures, which corroborates the importance of multilateralism for overcoming social problems.

Keywords: International Organizations, Poverty, Public Policy, Argentina, Brazil.

¹ Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Trabalha atualmente na área de inteligência comercial internacional no Centro Internacional de Negócios da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). E-mail: franciellemazocco@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A pobreza e a desigualdade na América Latina são grandes problemas estruturais do continente. Contudo, a partir dos anos 2000 houve um forte movimento entre diversos países da região de combate a estes problemas. A ascensão de governos de esquerda que compuseram a chamada Onda Rosa, teve como um dos seus principais marcos o aumento das políticas sociais e também do multilateralismo. A região vivenciou no período compreendido entre 2000 e cerca de 2015 — a Onda Rosa encerrou-se em momentos diferentes em cada país — um desenvolvimento econômico e social sem precedentes. Os índices de pobreza chegavam a seus menores patamares históricos e as relações entre os países e as organizações internacionais também se encontravam em pleno funcionamento.

A partir dos anos de 2015 e 2016, entretanto, essa queda foi sendo freada e substituída por um novo avanço da pobreza. Os índices que medem a pobreza e a desigualdade voltaram a subir e países que vinham sendo exemplos internacionais de superação da miséria voltaram a encarar o problema. Combinado a isso, houve também um aumento do descrédito do multilateralismo e das organizações internacionais, o que também dificultava o compartilhamento de informações e projetos de cooperação.

Nesse sentido, esta pesquisa busca compreender o papel que as organizações internacionais tiveram no combate à pobreza na América do Sul após o período chamado de Onda Rosa — compreendido, para este trabalho, como o período entre 2015 e 2019. O presente trabalho busca investigar o período imediatamente posterior, em que grande parte desses governantes deixaram o poder, buscando entender de que forma as organizações internacionais agiram nesse sentido, considerando-se que Organizações Internacionais (OIs) influenciam nas agendas nacionais de políticas públicas, ainda que não tenham, em maior parte, poder vinculante sobre os Estados.

As Organizações Internacionais “são a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional [...]”. A rede de organizações internacionais faz parte de um conjunto maior de instituições que garantem uma certa medida de governança global” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 9). As OIs são, portanto, uma tentativa de garantir algum grau de ordem e governança do anárquico Sistema

Internacional. Nesse sentido, as OIs têm a capacidade de influenciar Estados-nação, seja por ser um instrumento de trocas de práticas entre os governos, seja por seu caráter de observador e, em certa medida, regulador do Sistema Internacional. Ademais, é importante ressaltar que a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, as OIs foram fortalecidas e que isso, em diversos casos, gerou uma maior burocratização das mesmas, acarretando uma maior autonomia frente a seus Estados membros e fundadores, o que impacta na forma que elas podem agir frente a problemas que envolvem os Estados-membros, como a questão da pobreza (FARIA, 2018; HERZ; HOFFMAN, 2004).

Analisando-se o papel das organizações internacionais no tratamento do tema de combate à pobreza, é possível visualizar a relação entre política externa e política interna, demonstrando a relevância do setor internacional na aplicação dessas políticas. A pressão por parte das organizações internacionais é capaz de impactar políticas, como no caso da pressão de agências das Nações Unidas para que o Banco Mundial e o FMI revissem suas condições de empréstimo na década de 1990 (STEIN, 2006) (BRESSAN, 2012). Assim, as OIs podem ser responsáveis tanto pela transferência quanto pela difusão de políticas públicas, como as políticas de combate à pobreza. Essa mudança sugerida por uma OI pode ser adotada pelo Estado de forma voluntária — ou seja, o próprio Estado entende que há algo em suas políticas que precisa ser melhorado e busca a ajuda de OIs ou se espelha nas sugestões delas — ou de forma coercitiva — quando a mudança é forçada pela OI, que identifica que o governo está falhando em prover o necessário, e utiliza meios, como as sanções, para tentar obrigar aquele país a adotar determinadas medidas (BERNARDO, 2016; FARIA, 2018).

A fim de realizar uma análise mais focada, foram selecionadas duas organizações internacionais, que atuam no tema da pobreza a serem analisadas: (i) Banco Mundial e (ii) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, também foram selecionados dois países, tendo como fator decisivo o fato de terem sido dois dos maiores expoentes da Onda Rosa. Nesse sentido, o trabalho foca a análise em Argentina e Brasil.

O objetivo central é analisar o papel das organizações internacionais em pautar a pobreza, entre 2015 a 2020, período em que houve uma mudança nos

indicadores da região. Os objetivos secundários são: (i) identificar como as organizações podem atuar no combate à pobreza; (ii) identificar os condicionantes estruturais da pobreza e desigualdade na América Latina, a fim de identificar os gargalos para a solução destes problemas; (iii) definir e sistematizar os indicadores de pobreza nos países mencionados no período pós-Onda Rosa; (iv) investigar de que forma essas organizações atuam no que tange à mitigação da pobreza e desigualdade nos países analisados.

Entre as principais hipóteses tem-se que as Organizações Internacionais são um importante fator de difusão de políticas públicas, estando as políticas de combate à pobreza dentro delas. Além da conceituação e definição de pobreza das Organizações Internacionais que são adotadas pelos Estados-nação, que é um importante elemento para a constituição de políticas públicas voltadas ao problema, também há formas de as mesmas auxiliarem na realização das políticas nacionais, uma vez que elas têm poder de influência nas quatro etapas do processo de formação de políticas públicas: definição de agenda, formulação de política, implementação e, por fim, avaliação das políticas adotadas.

Na primeira seção deste artigo, será apresentado o papel que as organizações internacionais tiveram historicamente em pautar a pobreza e influenciar políticas públicas. Em seguida, será apresentada a teoria de Amartya Sen, teórico que concebeu a ideia da pobreza multidimensional, utilizada atualmente por diversas organizações internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por fim, são apresentadas as Organizações Internacionais escolhidas para realizar a análise, buscando entender de que forma elas atuam e os conceitos de pobreza utilizados pelas mesmas. A segunda seção apresentará o histórico da pobreza na região, a fim de compreender seus condicionantes estruturais. Finalmente, a terceira seção discutirá a atuação prática das organizações internacionais atualmente, apresentando os projetos de combate à pobreza organizados pelo PNUD e pelo Banco Mundial nos três países analisados.

2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O TEMA DA POBREZA

Inicialmente, é necessário salientar a importância que a definição da concepção de pobreza tem. As diferentes visões de pobreza geram diferentes políticas de mitigação da mesma. Isso pode ser verificado historicamente. A preocupação com os índices de pobreza passou a ganhar maior notoriedade nas discussões internacionais a partir do início dos anos 2000. A Organização das Nações Unidas (ONU), com base no seu discurso de crescimento econômico inclusivo e eliminação da miséria, convocou em 2000 a chamada Assembleia do Milênio e apresentou o documento “Nós, os povos: o papel das Nações Unidas no século XXI”, no qual estabelece as metas da Organização para os próximos anos. A reunião marcou o primeiro grande movimento nesse sentido por parte de uma Organização Internacional, Ainda que as discussões sobre a pobreza já aconteciam desde a década de 1950, as definições usadas até o início dos anos 2000 eram, em sua maioria, estritamente ligadas a necessidades básicas de sobrevivência tais como alimentação e saneamento básico (GUILHERME; REIS, 2018).

A partir dos anos 2000, com Amartya Sen e sua crítica sistemática à métrica da renda como único fator de bem-estar, o conceito de pobreza tornou-se mais complexo. Sen definiu dois tipos diferentes de pobreza. Uma é a pobreza relativa, considerada como certa proporção dos mais pobres dentro de um determinado país. Outra, a pobreza absoluta, que significa a ausência e privação de liberdades — liberdades que permitem às pessoas serem e fazerem o julgam legítimo para suas vidas —, que pode ser considerada como a privação de capacidades básicas. Sen não considerava a pobreza somente em termos materiais, mas entendia que poderia haver privações em diversas esferas da vida, incluindo liberdades políticas, por exemplo. Ou seja, não se deve analisar a pobreza a partir de meramente uma renda básica, pois há outros fatores que podem influenciar na qualidade de vida de um indivíduo — ainda que a ausência de uma renda mínima seja claramente um dos principais fatores que envolve essa questão. Nesse sentido, o autor afirma que a relação entre capacidades e renda pode variar conforme diversos fatores, como idade, gênero, educação, localização, condições epidemiológicas, entre outros. Com isso, diferentes indivíduos necessitam de diferentes níveis de renda para atender às suas capacidades básicas. Além disso, diferentes indivíduos possuem diferentes conjuntos de necessidades que atendem às suas expectativas, de forma que

determinar uma régua única para toda uma população mundial, formada pelas mais diversas culturas, etnias, históricos socioculturais, gêneros e etc., torna-se uma tarefa praticamente impossível. Ademais, há uma especial importância do acesso à educação e à saúde de qualidade no combate à pobreza uma vez que, além de elevar a qualidade de vida do indivíduo, também são cruciais para aumentar o potencial de pessoas pobres atingirem uma renda suficiente para a sua qualidade de vida. (SEN, 1999). As ideias de Amartya Sen foram muito importantes pois influenciaram diretamente na mudança da concepção de pobreza pelos organismos internacionais a partir dos anos 2000. Tal conceito passou a ser amplamente adotado por OIs, especialmente o Banco Mundial e o PNUD, a partir dos anos 2000.

2.1 Banco Mundial e a definição de pobreza

Segundo Burgos Silva (2009), o Banco Mundial passou por quatro fases de agendas, tendo sido a reconstrução da Europa a primeira, compreendida pelo período desde sua criação até 1960; em seguida, há a inclusão da pobreza como tema central da agenda do Banco; em um terceiro momento, a partir de 1978 há a preocupação com reformas estruturais nos países; por fim, a partir de 1992 e até os anos 2000, o foco da agenda torna-se os problemas relacionados a governança e as instituições.

Assim, somente entre final dos anos 1990 e início dos anos 2000 o tema da pobreza voltou a ocupar o papel central nas atividades da organização (BURGOS SILVA, 2009). Esse período também convergiu com uma nova forma de atuação do Banco no que tange o tema. A partir de então, a organização passou a adotar um conceito mais amplo de pobreza — não colocando o crescimento econômico como o fator central para a superação da pobreza, como o que era adotado até então. É importante mencionar, no entanto, que essa mudança foi derivada de uma grande pressão internacional realizada por ONGs e de organizações da ONU vinculadas ao desenvolvimento e o combate à pobreza, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) — que será abordado em seguida. A atuação do Banco até então, que vinha sendo muito vinculada ao equilíbrio macroeconômico e incentivo a medidas de austeridade e que já haviam se provado ineficazes para combater o problema, passou a sofrer diversas críticas da comunidade

internacional, obrigando uma mudança na sua atuação. Nesse sentido, um dos maiores problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento eram justamente as dívidas com o próprio Banco Mundial. A partir do ano 1999 o Banco Mundial passou então a adotar uma visão mais “global e compreensiva” das dívidas dos Estados, condicionando isso à elaboração por parte de cada país de um Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza (DELP). No entanto, é apenas no início dos anos 2000, com o advento das Metas de Desenvolvimento do Milênio — organizadas pela ONU — e de novos estudos sobre o conceito de pobreza, como o de Amartya Sen, que o Banco Mundial passou a adotar um conceito mais complexo, amplo e multidimensional de pobreza. Contudo, mesmo com esta nova concepção, o Banco ainda atribui um menor peso às falhas de mercado que à falta de atributos — como a educação — dos indivíduos (STEIN, 2018).

Passou-se a identificar a pobreza relacionando-a com a vulnerabilidade e entendendo que todos indivíduos são vulneráveis a diferentes riscos. Assim, o Banco Mundial traçou sua estratégia de combate à pobreza com base em três elementos: estratégias de manejo de risco, sistemas de manejo de risco e atores no manejo de risco. Essas estratégias são então divididas em três tipos, podendo ser estratégia de prevenção — que devem ser aplicadas antes de ocorrer a situação de vulnerabilidade, a fim de evitá-la —, de mitigação — que objetivam diminuir o impacto do acontecimento das situações de vulnerabilidade que possam vir a existir— e de superação ou enfrentamento — aplicadas quando a situação de vulnerabilidade já está ocorrendo, a fim de diminuí-la ou encerrá-la. Essa nova abordagem adotada pelo Banco Mundial dá uma nova importância à pobreza, uma vez que passa a ser vista como elemento de coesão social, tornando seu combate ainda mais necessário aos olhos do Banco Mundial (STEIN, 2008).

Por fim, quanto à concepção utilizada atualmente pelo Banco Mundial para mensurar a pobreza, trata-se ainda de um critério absoluto, baseado apenas numa única dimensão, para usar o vocabulário de Amartya Sen, a renda. O Banco Mundial considera como pobres aqueles indivíduos que vivem com menos de US\$5,5 dólares por dia. Ademais, diferencia aqueles que vivem abaixo da linha da pobreza, que são indivíduos que vivem com menos de US\$ 1,9 dólares por dia, utilizando o método de paridade de compra. Nesse sentido, verifica-se que, ainda que o Banco Mundial

atualmente possua uma visão mais ampla do que é pobreza e quais são as estratégias necessárias para superá-la, sua forma de definir o que é um indivíduo pobre ainda é muito baseada em elementos de necessidades básicas (WORLD BANK, 2021a). Tratando-se do uso da definição para medidas estatísticas, é dada pouca importância a outras dimensões constitutivas da vida humana, como as liberdades políticas, por exemplo, como adotado por Amartya Sen.

2.2 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a definição de pobreza

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a principal agência da ONU responsável pelos temas de desenvolvimento humano, superação de desigualdades e combate à pobreza. É ele o responsável pela elaboração de um dos mais utilizados indicadores de desenvolvimento, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A criação do PNUD ocorreu na Assembleia Geral da ONU de 1965, por meio da resolução 2029, e foi feita para unificar duas entidades que já existiam: Fundo Especial das Nações Unidas — responsável por elaborar estudos de viabilidade econômico para grandes projetos relacionados ao desenvolvimento — e o Programa Estendido de Cooperação Técnica — responsável por fornecer assistência técnica para o desenvolvimento desses projetos aos países necessitados. Nesse sentido, o PNUD foi criado já com o ideário de ser uma entidade com uma atuação mais prática, financiando e auxiliando tecnicamente na elaboração de projetos de desenvolvimento humano e socioeconômico (MACHADO; PAMPLONA, 2010).

Nas primeiras décadas após sua fundação, o PNUD atuou em diversos projetos, estudos e propostas de reforma em diversos níveis de intervenção e em conjunto com os Estados. No entanto, o programa era constantemente criticado por não possuir objetivos claros, uma vez que suas participações não possuíam um foco nítido (MACHADO; PAMPLONA, 2010).

A partir dos anos 1990, essa atuação começa a mudar e começa a desenhar-se o PNUD como ele é atualmente. Já no ano de 1990, o PNUD lançou o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, no qual é apresentado o conceito de desenvolvimento humano adotado pelo programa e é proposta a criação do IDH. No

que tange a concepção de desenvolvimento humano, importante para este trabalho, o PNUD (1990, p. 10, tradução nossa), apresenta-a da seguinte forma:

O desenvolvimento humano é um processo de aumento das escolhas das pessoas. As mais cruciais dessas escolhas abrangentes são as de viver uma vida longa e saudável, ser educado e ter acesso aos recursos necessários para um padrão decente de vida. Escolhas adicionais incluem liberdade política, garantia de direitos humanos e autorrespeito. O desenvolvimento permite que as pessoas tenham essas escolhas. [...] Desenvolvimento humano, então, diz respeito a mais que a formação de capacidades humanas, como melhoramento da saúde ou educação. Também diz respeito ao uso dessas capacidades, seja para trabalho, lazer ou atividades políticas e culturais. [...] Liberdade humana é essencial para o desenvolvimento humano. [...] A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento humano é medido neste Relatório não somente pelo critério de renda, mas por um índice mais compreensivo — chamado de Índice de Desenvolvimento Humano — que reflete expectativa de vida, alfabetização e administração dos recursos para gozar de um padrão de vida decente.²

Neste trecho, é possível visualizar que o PNUD utiliza uma medida que leva em consideração mais fatores para determinar o desenvolvimento humano — e conseqüentemente, a pobreza — que o utilizado pelo Banco Mundial. É possível perceber também a influência de Amartya Sen nessa definição, que inclui a sua teoria das capacidades e a importância da liberdade para a superação da pobreza. Sen, de fato, participou da elaboração do conceito de desenvolvimento humano e da criação do IDH, conjuntamente com o economista paquistanês Mahbub ul Haq (PNUD, 1990; SEN, 1999).

Em 1995 um novo marco do comprometimento da ONU e do PNUD com o desenvolvimento humano toma forma com a Conferência de Copenhague. Essa foi a primeira vez que os chefes de Estado e de governo se reuniram para debater a importância do desenvolvimento social e humano, com o objetivo de colocar essas

² Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical of these wide-ranging choices are to live a long and healthy life, to be educated and to have access to resources needed for a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and personal self-respect. Development enables people to have these choices. [...] Human development thus concerns more than the formation of human capabilities, such as improved health or knowledge. It also concerns the use of these capabilities, be it for work, leisure or political and cultural activities. [...] Human freedom is vital for human development. [...] Starting with this perspective, human development is measured in this Report not by the yardstick of income alone but by a more comprehensive index - called the human development index- reflecting life expectancy, literacy and command over the resources to enjoy a decent standard of living.

questões no topo de prioridades para o século XXI, como exposto já no primeiro preâmbulo do Relatório Final da reunião. Foi a partir desta conferência que o PNUD redirecionou seus esforços, passando a focar na superação da pobreza e na assistência aos Estados necessitados (STEIN, 2018).

Contudo, não se obteve os resultados esperados na Conferência de 1995 no que tange a superação da pobreza e o desenvolvimento socioeconômico. Assim, em setembro de 2000 uma nova conferência foi convocada, que deu origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Entre os principais objetivos, estavam o combate à pobreza e à fome e a superação da desigualdade. Os ODM foram os predecessores dos atuais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos em 2015. Os ODS são compostos por dezessete objetivos que possuem o fim de atingir a Agenda 2030 da ONU. Cabe destacar para este trabalho, o Objetivo 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares, que possui algumas ações propostas pela ONU e pelo PNUD (STEIN, 2018; ONU, 2015):

1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia

1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais

1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças

1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais

1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões

1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza (ONU, 2015, p. 15)

Além deste, também é importante mencionar o Objetivo 2 — acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável —, Objetivo 4 — educação de qualidade —, Objetivo 8 — trabalho decente e crescimento econômico — e o Objetivo 10 — reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles —, que também trazem medidas relevantes para a superação da pobreza.

No caso do PNUD, é possível verificar de forma mais clara a influência de Amartya Sen na conceituação de pobreza e nas soluções que são defendidas pelo programa como necessárias para atingir o desenvolvimento. Nesse sentido, comparativamente com o Banco Mundial, o PNUD analisa a pobreza de uma maneira mais multidimensional e complexa, levando em consideração diversos fatores não somente no entendimento de como superar a miséria mas também nos índices utilizados por ele para mensurar o problema.

3. OS PROGRAMAS DE AUXÍLIO

3.1 Os projetos de combate à pobreza na Argentina

Nesta seção, serão analisados os projetos voltados ao combate à pobreza que receberam suporte do Banco Mundial e do PNUD que foram realizados na Argentina desde 2015. É importante ressaltar que outros projetos estavam ainda em curso no período analisado mas que foram iniciados antes. Por uma escolha metodológica, serão analisados somente os projetos iniciados neste período mencionado, a fim de entender que tipo de projeto vinha sendo buscado nesse período.

Primeiramente, serão analisados os projetos realizados com apoio do Banco Mundial. No período de 2015 a 2020 foram realizados nove projetos no país com a temática de combate à pobreza e desenvolvimento humano. No quadro abaixo, é possível visualizar os projetos, seus objetivos, qual foi o instrumento financeiro do Banco Mundial que foi utilizado, à qual Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) esse programa está ligado, a data de início e de conclusão — quando disponível —, o valor financiado pelo Banco Mundial e qual foi a instituição da organização responsável por esse crédito.

Quadro 1 - Programas do Banco Mundial na Argentina

Projeto	Objetivos	Instrum ento	OD S	Data de Início	Data de Conclus ão	Investim ento (em US\$)	Instituiçã o responsá vel
Projeto de apoio ao emprego para jovens da Argentina	(1) melhorar o acesso da população jovem vulnerável aos mercados de trabalho, aumentando sua empregabilidade, apoiando a expansão e fortalecimento dos programas de emprego do governo.	Financiamento do Projeto por Investimento	8	15/01/2015	31/07/2021	767.000.000	BIRD
Projeto de Crianças e Proteção de Juventude	(i) Expandir a cobertura dos programas de subsídios familiares; e (ii) melhorar a transparência dos programas de proteção social implementados pela ANSES.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	30/06/2016	30/06/2022	1.050.000.000	BIRD
Financiamento adicional para o projeto de inovação produtiva	(i) facilitar a criação de novas empresas baseadas no conhecimento; (b) desenvolver capital humano especializado; (c) apoiar atividades produtivas de pesquisa de pesquisa e sua comercialização de tecnologia nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia e tecnologia de informação e comunicação; (d) atualizar a pesquisa de pesquisas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação produtiva; e (e) fortalecer o quadro de políticas que governam a ciência, a tecnologia e a inovação produtiva.	Financiamento do Projeto por Investimento	8	08/07/2016	Não prevista	45.000.000	BIRD
Financiamento Adicional Crianças e Projetos de Proteção de Juventude	(i) Expandir a cobertura dos programas de subsídios familiares; e (ii) melhorar a transparência dos programas de proteção social	Financiamento do Projeto por Investimento	1	01/11/2018	Não prevista	450.000.000	BIRD

	implementados pela ANSES.						
Argentina primeiro crescimento inclusivo DPF programático	(i) Reforçar as fundações para o crescimento do setor privado, e (ii) fortalecer a rede de segurança social e melhorar a equidade fiscal.	Empréstimo para política de desenvolvimento	8	01/11/2018	31/01/2020	500.000.000	BIRD
Melhorar a inclusão no ensino secundário e superior	(i) reduzir as taxas de abandono no ensino básico e superior entre os mais vulneráveis; e (ii) ST RENDE os sistemas de avaliação da educação do mutuário.	Financiamento do Projeto por Resultado	10	28/06/2019	30/06/2023	341.000.000	BIRD
Segundo crescimento inclusivo programático DPF	(i) fortalecimento da base para o crescimento do setor privado, e (ii) fortalecimento da rede de segurança social e melhorar a equidade fiscal	Empréstimo para política de desenvolvimento	8	11/07/2019	30/06/2020	500.000.000	BIRD
Apoiar a transição de tarifas sociais da eletricidade e na província de Buenos Aires	Apoiar a transição do Esquema de Eletricidade do Federal para o Nível Provincial de Buenos Aires, e a entrega de programas líquidos de segurança social Selec, visando a população vulnerável no PBA, como parte da resposta de emergência Covid 19	Financiamento do Projeto por Investimento	1	05/09/2019	30/06/2022	150.000.000	BIRD
Segundo financiamento adicional para o projeto de crianças e proteção para jovens	(i) Expandir a cobertura dos programas de subsídios familiares; e (ii) melhorar a transparência dos programas de proteção social implementados pela ANSES.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	24/03/2020	Não prevista	300.000.000	BIRD

Fonte: Banco Mundial (2021b). Elaborado pela autora.

É possível ver no quadro acima, os programas desse período focaram principalmente em programas de assistência social, como auxílio no

desenvolvimento de programas de subsídio ou transferência de renda, e em programas de desenvolvimento do mercado de trabalho. Assim, os principais ODS contemplados pelos projetos foram o 1 e o 8. Nesse sentido, pode-se afirmar que os principais meios de combate à pobreza apoiados pelo Banco Mundial na Argentina foram a ampliação do emprego e de políticas de assistência (BANCO MUNDIAL, 2021b).

Por este quadro, verifica-se que o principal instrumento utilizado foi o Financiamento do Projeto por Investimento. Esse tipo de instrumento pode ser utilizado em todos os tipos de projeto nos quais o Banco Mundial atua, não limitando-se àqueles ligados à pobreza. Ele inclui auxílio técnico no desenvolvimento e implementação do projeto e foca-se em projetos de médio e longo prazo — com período de atuação entre 5 e 10 anos. Já o Empréstimo para Política de Desenvolvimento, utilizado nos Programas de Desenvolvimento Inclusivo, trata-se de um crédito financeiro — nesse caso, um empréstimo — concedido pelo Banco Mundial para políticas de redução da pobreza através de ações políticas e institucionais. No caso dos programas Crescimento Inclusivo Programático, buscava-se reduzir a pobreza através de reformas que estimulassem o desenvolvimento do setor privado, gerando assim mais empregos, bem como um aumento dos sistemas de proteção social e mudanças na política fiscal para torná-la mais equitativa. Por fim, o terceiro e último instrumento financeiro do Banco Mundial é o Financiamento do Projeto por Resultado, utilizado no projeto para melhoria na inclusão do ensino secundário e superior. Esse tipo de instrumento foca nos resultados do projeto a ser implementado, de forma que eles devem ser bem definidos em sua elaboração. Os objetivos dos projetos contemplados por esse instrumento devem estar relacionados ao fortalecimento das instituições e do desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2021c; BANCO MUNDIAL, 2021d, BANCO MUNDIAL, 2021e).

Já no caso dos programas apoiados pelo PNUD, o principal suporte foi por meio da assistência técnica especializada mas também de um auxílio financeiro por parte da organização. No caso da Argentina, o PNUD teve inclusive uma maior participação monetária que nos casos a serem vistos posteriormente. A agência da

ONU não contribuiu financeiramente com apenas um projeto do quadro abaixo: o Projeto SEPYME (BANCO MUNDIAL, 2021b).

Quadro 2 - Programas do PNUD na Argentina

Projeto	Objetivos	ODS	Data de Início	Data de Conclusão	Orçamento (em US\$)	Instituição responsável pela implementação
Apoio ao Plano Estratégico para garantir uma vida saudável e promover o bem-estar	(i) garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para toda a população da Província de Buenos Aires, em todas as etapas do ciclo de vida	1	01/07/2016	31/12/2022	195.453.545	Ministério da Saúde da Província de Buenos Aires
Plano Nacional para o fomento da cultura empreendedora e o desenvolvimento de novas empresas	(i) fomentar a cultura empreendedora na Argentina; (ii) auxiliar no desenvolvimento de novas empresas	1, 4 e 8	01/10/2016	31/03/2021	11.541.709	Subsecretarias de Empreendedores do Ministério de Produção
Projeto SEPYME	(i) promover a competitividade, inovação e desenvolvimento produtivo das pequenas e médias empresas	8	16/11/2020	15/11/2024	9.539.465	Subsecretarias de Empreendedores do Ministério de Produção

Fonte: PNUD (2021b). Elaborado pela autora.

Ademais, é possível ver também que os projetos com o PNUD tiveram uma participação bem menor quando comparados aos do Banco Mundial. Enquanto o banco teve nove programas apoiados por ele, o PNUD teve apenas um terço desse montante. Dentre os países analisados na pesquisa, a Argentina foi a que teve a menor quantidade de projetos relacionados ao combate à pobreza que contaram com o apoio do PNUD (PNUD, 2021b).

3.2 Os projetos de combate à pobreza no Brasil

Nesta seção serão analisados os projetos voltados à redução da pobreza no Brasil no período de 2015 a 2020 com apoio do Banco Mundial e do PNUD. Assim

como no caso argentino, os projetos analisados serão apenas aqueles que iniciaram a partir de 2015, de forma que não serão contemplados nesta pesquisa aqueles que começaram antes mas ainda estavam ocorrendo nesse período.

No caso dos projetos apoiados pelo Banco Mundial, ocorreram sete no Brasil. Novamente, no quadro abaixo, é possível visualizar os projetos e os detalhes relacionados a ele, como objetivos, instrumento financeiro do Banco Mundial que foi utilizado, à qual Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) esse programa está ligado, a data de início e encerramento do programa, o valor financiado pelo Banco Mundial e a instituição dentro do banco que foi responsável (BANCO MUNDIAL, 2021b).

Quadro 3 - Programas do Banco Mundial no Brasil

Projeto	Objetivos	Instrumento	ODS	Data de Início	Data de Conclusão	Investimento (em US\$)	Instituição responsável
BR Manaus Service Delivery e Gerenciamento Fiscal DPL	(i) auxiliar o município de Manaus a melhorar a gestão de suas finanças, bem como seus setores de educação e transporte, através de processos de receita e despesas atualizados, manejo meritocrático e orientado para resultados de escolas e melhor controle das concessões de ônibus.	Empréstimos para política de desenvolvimento	1	03/12/2015	31/07/2017	150.000.000	BIRD

Piauí: Pilares de crescimento e projeto de inclusão social	(i) reduzir o abandono dos alunos em educação secundária pública; (ii) aumentar o acesso a diagnósticos e tratamento para pacientes com doenças crônicas; (iii) Expandir o registro de usuários de águas subterrâneas em áreas rurais e regularização de posse da terra; e (iv) aumentar a participação de agricultores de família pobres em cadeias rurais de valor produtivo.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	21/12/2015	31/12/2021	120.000.000	BIRD
Apoio à reforma superior secundária na operação do Brasil	(i) fortalecer a capacidade das secretarias estaduais de educação para implementar a reforma do ensino secundário priorizando escolas vulneráveis, (ii) aumentar o índice de desenvolvimento de educação básica em escolas secundárias em tempo integral direcionadas no território do Brasil .	Financiamento de Programa por Resultados	4	14/12/2017	31/12/2023	250.000.000	BIRD

Projeto de entrega de serviços multisetoriais Salvador	O objetivo do projeto proposto é melhorar a prestação de serviços sociais no município de Salvador, enfatizando melhorias na eficiência do sistema de saúde, na qualidade da educação e na eficácia da assistência social.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	19/12/2017	30/12/22	125.000.000	BIRD
Projeto de entrega de serviços multisetoriais salvador II	(i) melhorar a eficiência da prestação de serviços sociais no município de Salvador nas assistências sociais, educação e setores de saúde.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	22/09/2020	30/12/2024	125.000.000	BIRD
Brasil: Suporte de renda para os pobres afetados pela Covid-19	(i) mitigar os efeitos econômicos negativos associados à Covid-19 sobre renda e riscos de danificar o capital humano das famílias pobres.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	29/10/2020	31/12/2022	1.000.000.000	BIRD

Fonte: Banco Mundial (2021b). Elaborado pela autora.

No caso do Brasil, percebe-se que, no que tange o tipo de instrumento e instituição, assemelha-se bastante à Argentina. De forma geral, o principal instrumento utilizado foi o Financiamento do Projeto por Investimento, de forma que o Banco Mundial não apenas financiou os projetos, como também concedeu auxílio técnico para sua execução. Além disso, como fica claro nas datas de início e conclusão, são projetos de médio prazo, com cerca de cinco anos de execução,

conforme as características dos programas financiados por esse instrumento. A instituição financiadora também foi o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (BANCO MUNDIAL, 2021b).

No quadro abaixo, há os detalhes dos projetos praticados pelo PNUD no Brasil (PNUD, 2021b).

Quadro 4 - Programas do PNUD no Brasil

Projeto	Objetivos	ODS	Data de Início	Data de Conclusão	Orçamento (em US\$)	Instituição responsável pela implementação
Apoio estratégico ao desenvolvimento de São Paulo	(i) apoiar o estado de São Paulo à execução das atividades do Programa do PNUD junto aos governos estadual e municipais e ao setor privado	1	01/07/2015	31/12/2020	22.938	PNUD
Fortalecimento da capacidade institucional do Estado de Mato Grosso do Sul na condução dos processos de parcerias que envolvem o setor privado	(i) Fortalecer a capacidade institucional do Estado de Mato Grosso do Sul na condução dos processos de parcerias que envolvem o setor privado.	1	28/07/2016	18/11/2021	1.551.501	Secretaria de Governo do Mato Grosso do Sul
Avaliação do Programa Criança Feliz	(i) Estabelecer as bases para a Avaliação de Impacto do Programa Criança Feliz do Ministério da Cidadania em parceria com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	1	23/12/2016	31/07/2022	533.885	PNUD
Proteção Social na Bahia	(i) Fortalecer políticas de proteção social na Bahia, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, igualitária e pacífica.	1 e 10	07/08/2017	18/03/2022	976.384	Secretaria De Justiça, Direitos Humanos E Desenvolvimento Social da Bahia
Desenvolvimento Regional Sustentável dos Estados do Nordeste	(i) Fortalecer o desenvolvimento regional sustentável do Nordeste articulado estrategicamente por meio de instrumentos de planejamento e de cooperação dos atores	1	15/11/2017	29/06/2022	3.532.902	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

	sociais representativos da região					
Desenvolvimento Territorial e Agenda ODS no Piauí	(i) Fortalecer o desenvolvimento sustentável dos territórios com base nas prioridades estabelecidas pelos atores locais, tendo como diretriz os ODS.	1	27/01/2019	31/12/2021	1.417.547	PNUD
Apoio estratégico ao desenvolvimento da Bahia	(i) Auxiliar o estado da Bahia no desenvolvimento de uma estratégia de planejamento e gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	22/07/2019	31/08/2022	151.299	PNUD

Fonte: PNUD (2021b). Elaborado pela autora.

O Brasil foi o país analisado com o maior número de projetos em cooperação com o PNUD e, em sua grande maioria, foram financiados pelos estados correspondentes àqueles projetos. As únicas exceções que receberam orçamento do PNUD foram os projetos Apoio estratégico ao desenvolvimento de São Paulo, que foi integralmente financiado pela agência, e o projeto Desenvolvimento Territorial e Agenda ODS no Piauí, para o qual o PNUD contribuiu com 236 mil dólares. Nesse sentido, fica evidente que, no caso brasileiro, diferentemente da Argentina, a principal contribuição do PNUD deu-se na área técnica e para a implementação do desenvolvimento social e sustentável (PNUD, 2021b).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tinha como objetivo central analisar o papel das organizações internacionais no tratamento da pobreza na América Latina. A fim de exemplificar o tema, foram escolhidos dois países, sendo eles, Argentina e Brasil, e duas organizações internacionais que trabalham especificamente o tema da pobreza: o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Além disso, o período escolhido para realizar a análise foi o de 2015 a 2019, pois foi o período em que a pobreza na região voltou a atingir altos índices, conforme não acontecia há cerca de quinze a vinte anos.

Por meio da análise realizada na primeira seção, foi possível observar de que forma historicamente a pobreza foi conceituada pelas organizações internacionais. A pobreza, até os anos 1990, era vista, de forma geral, como um mero processo de privação de renda para atendimento das necessidades básicas. A partir dos anos 1970 essa visão começou a mudar e a pobreza também passou a ser entendida como privação de serviços básicos, como acesso à saúde, educação ou saneamento, por exemplo. Contudo, foi apenas a partir do final dos anos 1990, com Amartya Sen, que a pobreza começou a ser vista como formada por diversas privações de capacidades, criando-se o conceito de pobreza multidimensional. Essa foi a visão adotada pelas organizações internacionais a partir do início dos anos 2000.

Ademais, no primeiro capítulo também foram apresentados o Banco Mundial e o PNUD, as organizações que foram pesquisadas neste trabalho. Assim, foi possível entender as diferenças na atuação das duas organizações. No caso no Banco Mundial, verificou-se que, historicamente, sua atuação foi muito contestada pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, pois possuía um caráter mais intervencionista ao condicionar seus empréstimos à adoção de políticas específicas, normalmente de austeridade. Além disso, também foi visto que, ainda que o banco entenda a pobreza como algo multidimensional, a sua definição prática de pobreza ainda é baseada em um critério de renda: considera pobres indivíduos que vivam com menos de US\$5,5 dólares por dia e abaixo da linha da pobreza aqueles que vivem com menos de US\$1,9 dólares por dia. Já o PNUD, ligado à ONU, tem sua atuação voltada especialmente para o desenvolvimento econômico e social, e é o responsável pela gestão e acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, cujo Objetivo 1 é o combate à pobreza. Ademais, possui critérios mais complexos para a definição da pobreza, como o Índice de Desenvolvimento Humano e suas derivações.

Na segunda seção, por sua vez, foram apresentados os projetos realizados em parceria com o Banco Mundial e o PNUD nos três países. Houve 25 projetos no agregado dos três países no período entre 2015 e 2020, o que demonstra a relevância das organizações internacionais para os países em questão. Verificou-se que o Banco Mundial possui um maior papel de financiador dos projetos, sob os três instrumentos financeiros disponibilizados: Financiamento do Projeto por

Investimento, Empréstimo para Política de Desenvolvimento, e Financiamento do Projeto por Resultado. Enquanto isso, o PNUD participa dos projetos na forma de auxílio técnico, em sua maior parte, ainda que também possa ter o papel de financiador, como ocorreu em alguns dos projetos apresentados.

No que tange a natureza dos projetos, verificou-se diferentes objetivos em cada país. Na Argentina o principal foco dos projetos era voltado ao auxílio no desenvolvimento de programas de subsídio ou transferência de renda, e em programas de desenvolvimento do mercado de trabalho ou do empreendedorismo, favorecendo dessa forma os ODS 1 e 8. Os projetos no Brasil tiveram um perfil semelhante, voltados ao desenvolvimento regional e, em menor número, a programas sociais de auxílio, favorecendo também os ODS 1 e 8. No caso brasileiro, vale também ressaltar a importância da participação das unidades federativas na adoção desses projetos.

Este trabalho, em sua essência, buscou evidenciar a importância das relações internacionais e do multilateralismo para a superação de um dos grandes problemas latino-americanos: a pobreza. Nesse sentido, buscou-se mostrar o papel das organizações internacionais, ao apresentar suas contribuições teóricas para o desenvolvimento de políticas públicas, bem como o seu envolvimento e participação em projetos nacionais de combate à pobreza e desigualdade. Após as apresentações dos casos, fica evidente a relevância das organizações internacionais nesse sentido, uma vez que elas possuem o poder de difundir, por meio de sua influência e espaços de debates, as boas práticas realizadas por outros países. Ademais, ainda que as OIs não possuam, em sua maior parte, caráter vinculante, ou seja, de obrigar os Estados, elas têm o poder de constrangê-los internacionalmente e cobrar melhores medidas para a superação dos problemas nacionais.

Referências

BERNARDO, Glaucia Julião. Organizações internacionais como agentes de transferência e difusão de políticas públicas. **Conjuntura Global**, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 233-252, 22 nov. 2016. Disponível em:

<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/49344/29539>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRESSAN, Regiane Nitsch. **A Integração Sul-Americana e a Superação da Pobreza: uma Abordagem pela Percepção das Elites**. 2012. 277 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BURGOS SILVA, German. **Estado de derecho y globalización** : el Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina. Bogotá: Ilsa Unijus, 2009. 379 p. Disponível em:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130822021928/Estado.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 29-49, 7 set. 2018. Universidade Federal de Grande Dourados.

GUILHERME, Rosilaine Coradini; REIS, Carlos Nelson dos. Strategic Social Action Plan for MERCOSUR: income transfer programs in the context of a neoliberal offensive. **Revista Katálysis**, [S.L.], v. 21, n. 1, p. 117-124, jan. 2018.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Prática**. São Paulo: Elsevier Editora, 2004.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. Caracterização e avaliação do desempenho do PNUD no Brasil segundo sua estratégia e forma de atuação. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 157-184, nov. 2010. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7439/5429>. Acesso em: 10 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda 2030**, 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completopt-br-2016.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STEIN, Rosa Helena. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Ser Social**, [S.L.], n. 18, p. 79-126, 12 set. 2018.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. Washington, 2021a. Disponível: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em: 26 nov. 2021.

WORLD BANK. **Projects**. Washington, 2021b. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-home>. Acesso em: 24 nov. 2021.

WORLD BANK. **Investment Project Financing (IPF)**. 2021c. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financinginstruments/investment-project-financing>. Acesso em: 28 nov. 2021.

WORLD BANK. **Development Policy Financing (DPF)**. 2021d. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financinginstruments/development-policy-financing>. Acesso em: 28 nov. 2021. 69

WORLD BANK. **Program-for-Results Financing (PforR)**. 2021e. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing>. Acesso em: 28 nov. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Report**, 1990. Resumo executivo. New York, 1990. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Projects**. Cidade, 2021. Disponível em: <https://open.undp.org/projects>. Acesso em: 02 nov. 2021b.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.