

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FRANCIELLE MAZOCCO

**AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O COMBATE À POBREZA:
ANÁLISE DO CASO DA AMÉRICA DO SUL NO PERÍODO DE 2015 A 2020**

PORTO ALEGRE

2021

FRANCIELLE MAZOCCO

**AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O COMBATE À POBREZA:
ANÁLISE DO CASO DA AMÉRICA DO SUL NO PERÍODO DE 2015 A 2020**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof Dr Fabian Scholze Domingues

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Mazocco, Francielle

As organizações internacionais e o combate à pobreza: análise do caso da América do Sul no período de 2015 a 2020 / Francielle Mazocco. -- 2021. 69 f.

Orientador: Fabian Scholze Domingues.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Desenvolvimento social. 2. Pobreza. 3. Organizações internacionais. 4. Banco Mundial. 5. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. I. Domingues, Fabian Scholze, orient. II. Título.

FRANCIELLE MAZOCCO

**AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O COMBATE À POBREZA: ANÁLISE
DO CASO DA AMÉRICA DO SUL NO PERÍODO DE 2015 A 2020**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues – Orientador
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Daiane Londero
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Pâmela Marconatto Marques
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Me formar em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul foi um sonho almejado desde os meus quatorze anos. Um sonho que foi sonhado compartilhado com muitas pessoas às quais dedico este trabalho como forma de reconhecimento público de toda a minha gratidão até aqui.

Primeiramente, agradeço a minha família e, especialmente, minha mãe, que assumiu as posições de mãe e pai há quase nove anos. O diploma e este trabalho também são dela, que se esforçou todos os dias para permitir que eu tivesse o privilégio de, por tantos anos, poder me dedicar aos estudos e ao sonho da graduação.

Em segundo lugar, dedico este trabalho àquele que não pôde me ver chegar aqui mas que tenho certeza que, se há alguma coisa além da vida, está muito orgulhoso nesse momento: meu pai, Gilberto. Grande parte do meu interesse pelas relações internacionais vem da época em que eu era criança e meu pai colocava documentários sobre a segunda guerra mundial para assistirmos.

Agradeço ao meu namorado, Jorge, que foi a pessoa mais paciente e cuidadosa nesse período cheio de tensões que envolvem o TCC. Obrigada por ser meu parceiro em tudo e me apoiar sempre.

Agradeço também aos meus amigos. Aos amigos de antes da faculdade, Carol, Dani, Duda, Ray e José, que confiavam fielmente, lá em 2016, que eu passaria no vestibular. Obrigada por acreditarem em mim quando eu tinha minhas dúvidas. Agradeço também aos meus amigos da faculdade, especialmente a Rafa e o Vitor, que foram meus fiéis escudeiros nesses anos. Compartilhar as dores e alegrias da vida acadêmica com vocês tornou o período da faculdade muito mais alegre. Aos amigos que fiz na FIERGS, que me ajudaram a crescer profissionalmente e me ensinaram sobre relações internacionais para além da sala de aula e que tornam o dia-a-dia no trabalho mais leve e divertido.

Ao professor Fabian e à professora Verônica, obrigada pela orientação e ensinamentos, não somente no TCC mas também durante meu período de iniciação científica.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à educação pública brasileira. Sou fruto da educação pública e tenho orgulho de dizer que me formo em uma das dez melhores universidades da América Latina, que produz conhecimento mesmo em tempos de ataques de todos os lados. Resistimos.

“A América Latina não quer, nem tem qualquer razão para querer, ser massa de manobra sem vontade própria.”

(Gabriel Garcia Marquez)

“As crianças ricas brincam nos jardins com seus brinquedos prediletos. E as crianças pobres acompanham as mães a pedirem esmolas pelas ruas. Que desigualdades trágicas e que brincadeira do destino.”

(Carolina Maria de Jesus)

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo analisar a participação das organizações internacionais no combate à pobreza na Argentina, Brasil e Chile no período de 2015 a 2020. O período proposto corresponde ao retorno do aumento dos índices de pobreza na região latinoamericana após cerca de vinte anos de quedas. 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. Para realizar a pesquisa, inicialmente são identificados os conceitos de pobreza adotados pelas duas organizações propostas e suas formas de atuação no que tange o combate à pobreza. Em um segundo momento, é feita uma análise histórico-cultural da América Latina, analisando os condicionantes históricos da pobreza e desigualdade na região. Ademais, são expostas as políticas contra a pobreza realizadas no período da chamada Onda Rosa e que geraram importantes quedas nos índices de pobreza. Por fim, é apresentado o panorama da pobreza para Argentina, Brasil e Chile no período de 2015 a 2019 e os projetos realizados nestes países em conjunto com o Banco Mundial e o PNUD, a fim de verificar o volume e o tipo de projeto adotado. 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: Desenvolvimento social. Organizações internacionais. Banco Mundial. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Pobreza. Argentina. Brasil. Chile.

ABSTRACT

The present monograph aims to analyze the participation of international organizations in the fight against poverty in Argentina, Brazil, and Chile in the period from 2015 to 2020. The proposed period corresponds to the return of the increase in poverty rates in the Latin American region after around twenty years of decrease. For the analysis of the role of international organizations, two organization that work on the subject 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 fighting poverty and inequality. To conduct the research, initially, the concepts of poverty adopted by the two proposed organizations are identified, as well as their forms of action concerning the fight against poverty. In a second moment, a historical and cultural analysis of Latin America is made, analyzing the historical conditioning factors of poverty and inequality in the region. In addition, there are exposed the anti-poverty policies carried out during the so-called Pink Tide period, which generated significant drops in poverty rates. Finally, the poverty outlook is presented for Argentina, Brazil, and Chile for the period 2015 to 2019, as well as the projects carried out in these countries in partnership with the World Bank and UNDP, in order to verify the volume and type of project adopted. 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.

Palavras-chave: Social development; International organizations; World Bank; United Nations Development Programme; Poverty; Argentina; Brazil; Chile

RESUMEN

La presente monografía tiene como objetivo analizar la participación de los organismos internacionales en la lucha contra la pobreza en Argentina, Brasil y Chile en el período comprendido entre 2015 y 2020. El período propuesto corresponde al retorno del aumento de los índices de pobreza en la región latinoamericana después de cerca de veinte años de disminución. Para el análisis del papel de los organismos internacionales, se eligieron dos que trabajan en el tema de la pobreza: el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La hipótesis es que las organizaciones internacionales tienen un importante papel como difusoras de buenas prácticas en materia de políticas públicas, entre las que se encuentra la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Para llevar a cabo la investigación, en un primer momento, se identifican los conceptos de pobreza adoptados por las dos organizaciones propuestas, así como sus formas de actuación en materia de lucha contra la pobreza. En un segundo momento, se realiza un análisis histórico y cultural de América Latina, analizando los condicionantes históricos de la pobreza y la desigualdad en la región. Además, se exponen las políticas de lucha contra la pobreza llevadas a cabo durante el período de la llamada Marea Rosa, que generaron importantes descensos en los índices de pobreza. Finalmente, se presentan las perspectivas de la pobreza en Argentina, Brasil y Chile para el período 2015 a 2019, así como los proyectos realizados en estos países en conjunto con el Banco Mundial y el PNUD, con el fin de verificar el volumen y el tipo de proyecto adoptado. A partir de esto, se pudo concluir que los organismos internacionales sí poseen el poder de influir en los países para que adopten determinadas medidas, lo que corrobora la importancia del multilateralismo para la superación de los problemas sociales.

Palabras clave: Desarrollo social; Organizaciones internacionales; Banco Mundial; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Pobreza; Argentina; Brasil; Chile

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programas do Banco Mundial na Argentina.....	50
Quadro 2 - Programas do PNUD na Argentina.....	52
Quadro 3 - Programas do Banco Mundial no Brasil.....	53
Quadro 4 - Programas do PNUD no Brasil.....	56
Quadro 5 - Programas do Banco Mundial no Chile.....	57
Quadro 6 - Programas do PNUD no Chile.....	58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da dívida externa em países da América Latina entre 1970, 1980 e 1990.....	34
Gráfico 2 - População atendida por programas de transferência de renda condicionada no agregado de 21 países da América Latina e Caribe.....	37
Gráfico 3 - Porcentagem de pessoas vivendo na pobreza na Argentina, série histórica.....	39
Gráfico 4 - Porcentagem de pessoas vivendo na pobreza no Brasil, série histórica.....	41
Gráfico 5 - Porcentagem de pessoas vivendo na pobreza no Chile, série histórica.....	43
Gráfico 6 - Porcentagem da população vivendo em situação de pobreza na Argentina entre 2015 e 2019.....	46
Gráfico 7 - Porcentagem da população vivendo em situação de pobreza no Brasil entre 2015 e 2019.....	46
Gráfico 8 - Índice de Gini para Argentina e Brasil entre 2015 e 2019.....	47
Gráfico 9 - IDH para Argentina, Brasil e Chile de 2015 a 2019.....	48

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O TEMA DA POBREZA	14
2.1	O TRATAMENTO DA POBREZA PELO BANCO MUNDIAL.....	16
2.2	O TRATAMENTO DA POBREZA PELO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).....	20
2.3	MECANISMOS DE AUXÍLIO NO COMBATE À POBREZA POR ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	25
3	A POBREZA NA AMÉRICA DO SUL: DESAFIOS E AVANÇOS	29
3.1	HISTÓRICO DA POBREZA NA AMÉRICA DO SUL: CONDICIONANTES HISTÓRICO E A POBREZA ESTRUTURAL.....	30
3.2	AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO PERÍODO DA ONDA ROSA.....	35
3.2.1	Políticas de combate à pobreza na Argentina.....	37
3.2.2	Políticas de combate à pobreza no Brasil.....	39
3.2.3	Políticas de combate à pobreza no Chile.....	41
4	A POBREZA NO PÓS ONDA ROSA E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	44
4.1	O RETORNO DO AUMENTO DA POBREZA.....	44
4.2	OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NA ARGENTINA.....	49
4.3	OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL.....	53
4.4	OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO CHILE.....	57
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
	REFERÊNCIAS	65

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 encontravam-se 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 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). Ademais, é importante entender os mecanismos das organizações internacionais para a difusão de políticas públicas, dado que diversas políticas brasileiras de combate à pobreza já foram internacionalmente reconhecidas, tais como o programa de habitação Minha Casa Minha Vida e o de combate à fome Fome Zero.

A fim de realizar uma análise mais focada, foram selecionadas duas organizações internacionais que atuam no tema da pobreza a serem analisadas: Banco Mundial e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ademais, também foram selecionados três países, tendo como fator decisivo o fato de terem sido grandes expoentes da Onda Rosa e apresentarem uma mudança de presidente marcada por uma nova ascensão à direita após esse período. Nesse sentido, o trabalho foca a análise em Argentina, Brasil e Chile.

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:

- a) identificar como as organizações podem atuar no combate à pobreza;
- b) identificar os condicionantes estruturais da pobreza e desigualdade na América Latina, a fim de identificar os gargalos para a solução destes problemas;
- c) definir e sistematizar os indicadores de pobreza nos países mencionados no período pós-Onda Rosa;
- d) 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.

Para isso, foi adotada uma metodologia analítico-descritiva, utilizando-se bibliografias de fontes primárias, como discursos e resoluções, e de fonte secundária, como artigos e livros das áreas de organizações internacionais, história da América Latina e economia da pobreza. Ademais, foi realizada uma pesquisa documental, reunindo dados históricos de índices de pobreza na Argentina, Brasil e Chile, e dados acerca dos projetos de combate à pobreza nos três países durante o período analisado.

No primeiro capítulo são apresentadas as bases conceituais da pesquisa, com a apresentação de um histórico geral do tratamento do tema da pobreza por organizações internacionais que, apesar de ter ganhado mais peso somente a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, já vinha sendo discutida desde o final do século XIX e meados do século XX. Assim, será evidenciado também 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.

O segundo capítulo apresentará o histórico da pobreza na região, a fim de compreender seus condicionantes estruturais. Assim, primeiramente será realizada uma breve análise histórica e cultural da América Latina, objetivando pensar as raízes da estrutura social atual, marcada pela pobreza e pela desigualdade e compreender também quais os fatores que permeiam a continuidade dessa estrutura. Em um segundo momento, será apresentada como ocorreu a Onda Rosa na Argentina, Brasil e Chile, identificando também quais políticas foram implementadas no período. Ademais, serão também apresentados os números da pobreza, a fim de visualizar os avanços obtidos na época.

Por fim, o terceiro capítulo apresentará a atuação prática das organizações internacionais atualmente. Assim, serão apresentados os índices relacionados à pobreza para os três países analisados, sendo eles: porcentagem de pessoas vivendo com menos de US\$5,5 dólares por dia, porcentagem de pessoas vivendo com menos de US\$1,9 dólares por dia, Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano. Em seguida, serão apresentados os projetos de combate à pobreza multidimensional realizados com o suporte do Banco Mundial e do PNUD na Argentina, Brasil e Chile.

2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O TEMA DA POBREZA

Neste primeiro capítulo, serão tratadas as bases conceituais da pesquisa. Assim, em um primeiro momento será apresentado um histórico da evolução do conceito de pobreza, buscando relacioná-los com o tipo de atuação defendido pelas Organizações Internacionais (OIs) à cada época. Em seguida, serão apresentados o conceito e o tratamento da pobreza utilizados pelo Banco Mundial (BM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por fim, serão discutidas as formas pelas quais uma OI pode impactar no combate à pobreza nos Estados nacionais.

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 (GUILHERME; REIS, 2018). Contudo, a questão da definição da pobreza iniciou-se ainda no final do século XIX. Nessa época, sua visão era ainda muito limitada e restringia-se ao mínimo necessário para que as pessoas pudessem sobreviver. Contudo, essa visão, que perdurou até a década de 1950, foi importante para o início da formulação de políticas públicas de combate à pobreza, tendo sido usada pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para as políticas de reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra. A partir de medidas estatísticas, foram sendo formuladas políticas sociais de combate à pobreza. No entanto, essas políticas focaram-se apenas em manter níveis básicos de sobrevivência, sem pesar fatores relacionados à qualidade de vida (CRESPO; GUROVITZ, 2002)

A partir dos anos 1970, novas demandas foram surgindo no que tange o tratamento da pobreza. Assim, passou-se a haver uma preocupação também com necessidades básicas, como saneamento básico, acesso à saúde e educação de qualidade, etc. Essa concepção de pobreza foi adotada por diversas OIs, incluindo aquelas ligadas à ONU, de forma que elas apoiavam políticas que envolvessem um acesso mais amplo a necessidades básicas da população que fossem além da alimentação. Já nos anos 1980, passou-se a adotar uma visão

de privação relativa, enfatizando o aspecto social para o combate à pobreza. Assim, considerava-se que, para sair da linha da pobreza, era necessário que o indivíduo obtivesse um conjunto de fatores, sendo capaz de obter um certo nível de conforto e qualidade de vida. Paralelamente a isso, houve também o surgimento da tese neoliberal de que o equilíbrio dos mercados levaria ao desenvolvimento que, por sua vez, eliminaria a pobreza. Assim, algumas OIs, incluindo o Banco Mundial, defendiam que os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento adotassem medidas de austeridade na economia, tais como privatização de empresas estatais, diminuição de impostos e corte de gastos públicos. Essa tese deu origem ao chamado Consenso de Washington, que muda a forma e a concepção do Estado nos países da América Latina, com a retirada gradual dos governos da atividade econômica e uma ênfase na liberalização (e sua conseqüente desregulamentação) dos mercados como caminho para o desenvolvimento. Diversos países latinoamericanos adotaram as regras do Consenso de Washington. Especialmente porque os empréstimos por parte do Banco Mundial para os países ficaram condicionados a essa adoção. Isso, no entanto, acabou por aumentar ainda mais os níveis de pobreza nos países latinoamericanos (CRESPO; GUROVITZ, 2002; BRESSAN, 2012).

Amartya Sen, em sua crítica sistemática à métrica da renda como único fator de bem-estar, 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 considera a pobreza somente em termos materiais, mas entende 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. Além disso, como já afirmado, Sen entende o aumento das liberdades como um dos principais fatores para superação da pobreza. Assim, além da importância da liberdade para realizar as combinações que melhor satisfazem suas necessidades, ela também é importante pois é como os indivíduos podem reivindicar diferentes políticas públicas de combate à pobreza. Por isso, Sen afirma que a democracia também é um fator essencial para a superação da pobreza, pois é o único regime no qual as pessoas possuem liberdades políticas e, portanto, têm a possibilidade de criticar medidas e reivindicar outras que mais lhe atraem (SEN, 2010).

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, a partir dos anos 2000. Assim, nas subseções seguintes será possível verificar a importância dos estudos de Sen no conceito de pobreza que é adotado hoje e, conseqüentemente, nos tipos de política apoiadas.

2.1 O TRATAMENTO DA POBREZA PELO BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial é atualmente um dos principais organismos internacionais de combate à pobreza. Sua atuação, no entanto, já foi amplamente criticada, especialmente por seu caráter ligado a políticas liberais e de austeridade. O BM surgiu no período final da Segunda Guerra Mundial, em 1944, a partir da Conferência de Bretton Woods¹. O banco foi inicialmente nomeado como Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que tinha como objetivo financiar a reconstrução da Europa no período do pós-guerra. Posteriormente, outras entidades foram sendo adicionadas nas décadas seguintes para suprir demandas que o BIRD não atendia: a Corporação Financeira Internacional (CFI), criada em 1956, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), em 1960, o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), em 1966, e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), em 1968, formando juntas então o Banco Mundial (BURGOS SILVA, 2009).

¹ A Conferência de Bretton Woods, ou Acordos de Bretton Woods, foi uma reunião de 44 países ocorrida em 1944 na cidade de Bretton Woods, no estado estadunidense de New Hampshire, que teve como objetivo definir as regras do novo sistema financeiro internacional, que estava debilitado devido à Grande Depressão dos anos 1930 e à Segunda Guerra Mundial (RI USP, 2020).

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. Em 1961 há o que o autor chama de “descobrimto da pobreza” pelo Banco Mundial, dando início à inclusão do combate à pobreza como parte da agenda de desenvolvimento da organização. Seu início deu-se a partir da criação da AID, que tem por objetivo financiar projetos de caráter social em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A criação do AID foi necessária para a concessão de empréstimos a países de renda baixa porque o BIRD exigia um nível médio de renda para o dispêndio financeiro. Nesse sentido, criou-se a agência que contava com aportes e doações voluntárias dos países membros, e não com fundos privados.

É importante enfatizar os motivos políticos existentes nessa escolha. Neste período houve uma grande ascensão das ideias comunistas pelo mundo, ocasionada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e pela Guerra Fria. Assim, os Estados Unidos e outras potências capitalistas defendiam a execução de projetos voltados à população pobre, a fim de evitar conflitos políticos e sociais que pudessem causar uma ascensão ainda maior das ideias comunistas entre a população. Além disso, as potências viam a pobreza também como um fator de intervenção, ou seja, uma maneira de impor suas regras e valores às demais nações. Segundo Burgos Silva (2009, p. 42, tradução nossa) “a ligação entre desenvolvimento e pobreza levou, por sua vez, à geração de um espaço de intervenção que no passado era absolutamente alheio”². Assim, a partir disso, o Banco Mundial passou a colocar o combate à pobreza como seu principal papel, o que perdura até os dias de hoje (BURGOS SILVA, 2009)

Para isso, o Banco, sob a presidência de Robert McNamara, passou a voltar seus esforços e financiamentos para projetos de mitigação da pobreza. Além disso, a organização também aumentou consideravelmente o volume monetário emprestado, a fim de garantir a manutenção e continuidade dos projetos que iniciassem. O valor passou de pouco mais de 3,5 bilhões em 1968 para mais de cinco bilhões em 1981. Os projetos financiados pelo BM envolviam principalmente o combate à desnutrição e a melhoria no acesso aos serviços de saúde e educação, bem como desenvolvimento agrícola, a fim de aumentar a produção de

² “La ligazón entre subdesarrollo y pobreza conllevó, a su vez, la generación de un espacio de intervención que en el pasado era absolutamente ajeno”

alimentos, e medidas de controle das taxas de natalidade. Essas políticas convergem com a adoção do conceito de pobreza adotado nos anos 1970 pelas organizações internacionais: o de enfoque na atenção às necessidades básicas (BURGOS SILVA, 2009; CRESPO; GUROVITZ, 2002).

O problema básico da pobreza e crescimento no mundo em desenvolvimento pode ser estabelecido de forma muito simples. O crescimento não está atingindo igualmente os pobres. E os pobres não estão contribuindo significativamente para o crescimento. Apesar de uma década de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) sem precedentes nos países em desenvolvimento, o segmento mais pobre da população recebeu relativamente poucos benefícios. Quase 800 milhões de indivíduos — 40% do total de dois bilhões — sobrevivem com rendas estimadas (em dólares por paridade de compra) com 30 centavos por dia, em condições de desnutrição, analfabetismo e miséria. Eles estão sofrendo da pobreza no sentido absoluto. [...] A necessidade de reorientar as políticas de desenvolvimento com o objetivo de prover uma distribuição com mais equidade dos benefícios do crescimento econômico está começando a ser amplamente discutida. [...] Adotar esse tipo de medida socialmente orientada para analisar a performance econômica seria um importante passo para redesenhar as políticas de desenvolvimento. Isso requereria que governos e seus ministros das finanças e planejamento olhassem para a alocação de recursos de uma forma muito mais compreensiva (UN, 1973)³.

Conforme mostra o discurso proferido por McNamara na reunião do Banco Mundial em 1973 em Nairóbi, o Banco Mundial estava, nesse período, preocupado com de que forma o crescimento econômico poderia chegar a todos os segmentos populacionais, incluindo os mais pobres. Nesse sentido, o banco passou a acompanhar de forma mais próxima aos Estados a fim de coordenar esse processo (BURGOS SILVA; 2009).

O Banco Mundial foi então assumindo um importante papel: ao financiar os projetos de combate à pobreza, ele determinava seus próprios parâmetros que deveriam ser seguidos, de forma que tornou-se o mentor do processo de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Nos anos 1970 já era possível ver, de forma menos explícita, que o BM, apesar de seus discursos de caráter humanitário, apoiava medidas de contenção de gastos, o que afetava diretamente na execução de políticas sociais nos países mais pobres. A partir do final do mandato de McNamara e ao longo dos anos 1980, tal posicionamento ficou mais explícito e o enfoque de discurso e de projetos foi deslocando-se

³ The basic problem of poverty and growth in the developing world can be stated very simply. The growth is not equitably reaching the poor. And the poor are not significantly contributing to growth. Despite a decade of unprecedented increase in the gross national product of the developing countries, the poorest segments of their population have received relatively little benefit. Nearly 800 million individuals — 40% out of a total of two billion — survive on incomes estimated (in U.S. purchasing power) at 30 cents per day in conditions of malnutrition, illiteracy, and squalor. They are suffering poverty in the absolute sense [...] The need to reorient development policies in order to provide a more equitable distribution of the benefits of economic growth is beginning to be widely discussed. [...] Adopting this kind of a socially oriented measure of economic performance would be an important step in redesign of the development policies. It would require governments, and their planning and finance ministries, to look at the allocation of resources in a much more comprehensive way.

da distribuição de riquezas e garantia de acesso a necessidades básicas para o equilíbrio macroeconômico como meio de atingir o desenvolvimento e assim superar a pobreza. Essas foram as bases para o Consenso de Washington, que ocorreria no final da década, em 1989 — já com o BM sob a presidência de Barber Conable —, e para a formulação das suas dez regras que buscavam a estabilização dos países subdesenvolvidos que estavam com grandes volumes de dívidas externas. O pagamento dos juros das dívidas externas dos países tornou-se oneroso demais para as suas economias, de forma que o Banco decidiu intervir e condicionar seus empréstimos e financiamentos a projetos à adoção das regras propostas no Consenso de Washington. Conforme já comentado — e conforme será melhor abordado no segundo capítulo deste trabalho — tais políticas acabaram por aumentar ainda mais os níveis de pobreza nos países que as adotaram (BURGOS SILVA, 2009; STEIN, 2018).

A partir dos anos 1990, o BM passou a focar seus esforços nos países que integravam a recém dissolvida URSS, buscando a reestruturação desses países a partir da dinâmica do sistema capitalista. Somente no final dos anos 1990 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 BM. A partir do ano 1999 o BM 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 BM 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 BM 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 BM 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 BM (STEIN, 2008).

Por fim, quanto à concepção utilizada atualmente pelo BM 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 BM 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 (BANCO MUNDIAL, 2021). 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 O TRATAMENTO DA POBREZA PELO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)

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 objeto focal claro. Para o PNUD, contudo, esse era um importante formador de sua neutralidade. Segundo Machado e Pamplona (2010, p. 164 e 164), “era dada uma importância maior à sua neutralidade como organização internacional e à soberania dos países receptores do que à definição de uma estratégia clara para as suas intervenções”. Diferente do Banco Mundial, visto anteriormente, as condições do PNUD para financiar projetos eram muito mais leves e flexíveis — o que, pelo lado dos países que recebiam seus financiamentos, era muito positivo, mas, pelo lado dos doadores, combinado à falta de clareza dos objetivos do programa, era preocupante (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 auto-respeito. 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.⁴

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, 2010). A forma de medição desse índice será abordada ao fim desta seção.

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 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). Entre outros preâmbulos da resolução, cabe destacar o sexto — em que as nações entendem o desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e a proteção ambiental como interconectadas e que é necessário que as políticas públicas levem isso em consideração — e o sétimo — em que é observada, novamente, a influência das ideias de Sen na época, pois entende que para o desenvolvimento social é importante a ampliação de capacidades e a liberdade de os indivíduos utilizarem essas capacidades como melhor lhe couberem. Ademais, cabe também destacar o preâmbulo quarto, em que há o enfoque na democracia e nas liberdades políticas como essenciais para o desenvolvimento humano e socioeconômico (ONU, 1995). No entanto, as propostas da Conferência não foram tão bem recebidas pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento quanto foram pelos países desenvolvidos. Esse receio reside especialmente no temor de que essas resoluções servissem para que, mais

⁴ 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.

uma vez, os países ricos tentassem impor suas regras aos demais. Cabe lembrar que os países subdesenvolvidos estavam ainda sendo negativamente afetados pelas resoluções do Consenso de Washington (ALVES, 1997).

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 Objetivo 2, pode-se mencionar o objetivo de acabar com a fome e todas as formas de desnutrição até 2030. No que tange o Objetivo 4, ressalta-se o objetivo de tornar a educação mais equitativa e inclusiva. No Objetivo 8, pode-se destacar o as metas relacionadas à proteção dos direitos trabalhistas, especialmente entre os grupos mais vulneráveis, e a ampliação do trabalho decente, eliminando formas de trabalho injustas e análogas à escravidão. Já no caso do Objetivo 10, cabe destacar o seu objetivo de estimular o crescimento da renda dos 40% da população pobre a uma média maior que a média nacional e a promoção da inclusão social, política e econômica de todos, além da garantia de oportunidades iguais entre os indivíduos (ONU, 2015).

O papel do PNUD no que tange os ODS é o de auxiliar os governos a implementarem essas agendas nos seus países — sendo o agente prático — através da abordagem dos Eixos Transversais. “Eixos Transversais são respostas integradas ao desenvolvimento sobre os quais alinhamos nossos recursos e experiência para gerar um impacto real” (PNUD, 2021). Eles são compostos por seis eixos, que regem os projetos do programa: manter as pessoas fora da pobreza; governança para sociedades pacíficas, justas e inclusivas; prevenção de crises e aumento da resiliência; soluções para o desenvolvimento baseadas na natureza; energia limpa e acessível; empoderamento das mulheres e igualdade de gênero (PNUD, 2021).

Tanto os ODM quanto os ODS contaram e contam com o IDH para medir o sucesso dos projetos e programas atrelados a eles. Nesse sentido, é importante entender de que forma é calculado esse índice. Apesar de ter sido criado em 1990, o IDH sofreu diversas alterações a fim de tornar-se o mais acurado possível. O cálculo do IDH é feito a partir de três dimensões: uma vida longa e saudável — medido pela expectativa de vida —, acesso à educação — mensurado pela média de anos de educação recebidos entre adultos e pela expectativa de ano de estudo entre crianças iniciando sua vida escolar — e padrão de vida — medido renda nacional bruta (RNB) em dólar por paridade de poder de compra —, tendo as três dimensões peso igual no cálculo (PNUD, 2021).

Ademais, há outros três indicadores importantes e complementares ao IDH: o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). O IDHAD busca incluir a desigualdade no cálculo do desenvolvimento. Assim, “leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH ‘descontando’ o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade” (PNUD, 2021, online). O valor atrelado a ele é considerado

mais próximo à realidade que o IDH. Já o IDG atribui as desigualdades de gênero com base em três dimensões: saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica. Nesse sentido, ele é o responsável por mostrar as perdas no desenvolvimento humano devido a desigualdade entre homens e mulheres. Por fim, o IPM identifica as privações dos indivíduos nas mesmas dimensões do IDH, mas calcula essas dimensões de forma a entender a privação das famílias em ter suas necessidades atendidas. Ele é utilizado para acompanhar a pobreza que não é possível de ser verificada apenas pelo critério de renda (PNUD, 2021).

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.

2.3 MECANISMOS DE AUXÍLIO NO COMBATE À POBREZA POR ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Um dos mais importantes princípios que rege o Sistema Internacional atualmente é o conceito de soberania estatal. Somente um Estado nacional pode definir sua agenda, seus projetos, suas políticas públicas, etc. No entanto, no Sistema Internacional altamente interconectado, os atores internacionais, sejam eles Organizações Internacionais, ONGs ou outras nações, têm capacidade de influenciar um Estado. Ademais, nos últimos anos as OIs foram fortalecidas, o que, 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 de atuação dessas organizações. É importante, contudo, mencionar que o processo de globalização atinge de forma diferente os países, de acordo com sua proeminência internacional, o que implica em diferentes níveis de influência sofridos. Nesse sentido, essa seção pretende explicar quais são as possibilidades de atuação de uma Organização Internacional para combater a pobreza e entender suas limitações, uma vez que é necessário o consentimento do Estado soberano para qualquer ação que a OI possa querer vir a tomar. Um dos tipos de ação que uma OI pode efetuar no combate à pobreza é a participação na formulação de políticas públicas que combatam esse problema nos Estados nacionais (FARIA, 2018). Conforme Faria (2018, p. 30):

De maneira sintética, podemos dizer preliminarmente que as OIs, que em ampla medida são tanto produto como produtoras da globalização, são muitas vezes o epicentro dos enormemente variados e intrincados processos de difusão de políticas, sendo também centrais para a construção, legitimidade e operação de diversas redes transnacionais e comunidades epistêmicas que definem ou pautam a difusão das políticas públicas, sendo talvez as principais promotoras do que hoje é por vezes chamado de “políticas públicas globais”

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 pela 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. Ademais, é importante entender a diferença entre difusão e transferência de políticas públicas pelas OIs. A transferência trata-se de quando um Estado se espelha em uma experiência internacional para elaborar uma política, de forma que a adapta e adota-a — sendo esse um processo mais bilateral. Já a difusão é o espalhamento de políticas e programas entre diversos governos — ou seja, um processo mais multilateral. As OIs podem participar e influenciar nesses dois processos (BERNARDO, 2016; FARIA, 2018).

Nesse sentido, as OIs são capazes de influenciar nas quatro etapas existentes para a elaboração das políticas públicas: definição de agenda, formulação de política, implementação e, por fim, avaliação das políticas adotadas. No que tange a primeira, ela pode ser dividida em definição de agenda pública — materializada na forma de campanhas de conscientização e sensibilização, como campanhas de conscientização sobre prevenção do HIV ou a violência contra mulheres organizadas por agências da ONU — e agenda governamental, que são as políticas públicas. Um exemplo prático da influência de uma OI na agenda governamental foi o caso da Lei Maria da Penha no Brasil. A lei que pune de forma mais severa a violência contra mulheres só foi efetivada após a condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos por negligência no caso de violência doméstica sofrido por Maria da Penha (FARIA 2018; VICENTIM, 2020).

Tangente à formulação de política, as OIs podem auxiliar um governo a elaborar uma política, especialmente oferecendo auxílio técnico. Um exemplo deste caso é o próprio Consenso de Washington, mencionado anteriormente. Naquela ocasião, o Banco Mundial ofereceu auxílio técnico aos países que adotassem as medidas estabelecidas pelo Consenso. Já no estágio de implementação, as Organizações Internacionais podem prestar auxílio técnico e

financeiro para a efetivação da política. Um exemplo para comparar os dois é como se o Banco Mundial auxiliasse um Estado a elaborar um programa de combate à fome para pessoas abaixo da linha da pobreza e oferecesse seus especialistas para que, conjuntamente com o Legislativo do país em questão, formulassem a política. Na fase da implementação, o banco poderia então, além de continuar a oferecer seus especialistas técnicos para auxiliar nessa parte, também financiar o projeto com o AID. Por fim, a etapa de avaliação das políticas aplicadas diz respeito à análise da assertividade e qualidade dessas políticas. A OI pode auxiliar nesse processo ajudando o Estado a definir as métricas de análise, a interpretar as estatísticas, ou mesmo realizá-la por si mesma. Ademais, muitas vezes essa etapa também é uma contrapartida para o financiamento da etapa anterior (JAKOBI, 2009).

É possível, portanto, visualizar a influência das Organizações Internacionais ao longo de todo o processo de criação e execução de uma política pública. Contudo, é importante também entender quais são os instrumentos que podem ser utilizados pelas OIs para isso. Há cinco meios que podem ser utilizados pelas Organizações Internacionais para influenciar a formação de políticas públicas: disseminação discursiva, determinação de padrões, instrumentos financeiros, funções coordenativas e assistência técnica (JAKOBI, 2009).

A disseminação discursiva é um dos primeiros e principais meios de uma Organização Internacional influenciar na formulação de políticas para o combate à pobreza. Trata-se de “estabelecer ideias nas agendas políticas nacionais” (JAKOBI, 2009, p. 34, tradução nossa). Assim, as OIs disseminam ideias e proposições antes do início da formulação das políticas, de forma a influenciar a forma que elas são vistas, uma vez que as ideias são as predecessoras da formulação de políticas públicas. Ela é normalmente precedente às outras ferramentas utilizadas. É possível afirmar que os Objetivos do Desenvolvimento Global (ODS) da ONU são um exemplo de disseminação pois, ainda que não seja obrigatório aos Estados a sua adoção, eles influenciam nos objetivos, visões e políticas para o desenvolvimento sustentável, incluindo a erradicação da pobreza e da fome e o aumento no acesso à água potável e saneamento básico — elementos de fundamental importância para eliminação da miséria (JAKOBI, 2009; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2021).

No que tange a determinação de padrões, tratam-se, de forma mais oficial, de convenções e recomendações das OIs para os países. Nesse sentido, ela está muitas vezes ligada a organizações que possuem caráter vinculante, pois estas têm poder de obrigar os Estados a cumprirem com aquelas normas. No entanto, essa determinação de padrões também pode ocorrer de forma menos formal, através de benchmarking, regras e objetivos específicos que contem com a colaboração e o consentimento do Estado. Os principais exemplos deste

tipo de instrumento são as recomendações da ONU. Um exemplo importante é a Agenda 2030, que estabelece os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que foram apresentados na seção anterior, e que estabelece uma série de recomendações aos países com o fim de estimular o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015; JAKOBI, 2009).

As demais ferramentas estão mais associadas ao desenvolvimento prático de projetos e políticas públicas. Os instrumentos financeiros, como o próprio nome sugere, tratam-se do financiamento para os Estados estabelecerem projetos com um objetivo específico. Esta é uma ferramenta amplamente utilizada pelo Banco Mundial e pelo PNUD. Já as funções coordenativas são instrumentos de vigilância das OIs quanto ao desenvolvimento de um objetivo específico dentro do Estado. Eles podem ir desde o monitoramento da atuação do governo na busca por esse objetivo até sanções, em caso de não cumprimento das obrigações. Essa última, no entanto, está ligada a organizações que possuem o poder de efetuar sanções, não sendo possível para a grande maioria (JAKOBI, 2009).

Por fim, a assistência técnica é um dos que permite a maior atuação da OI dentro do Estado, pois a OI atua conjuntamente com o Estado na formulação de projetos e políticas públicas ao oferecer auxílio direto para este fim. Este instrumento é mais frequentemente utilizado para países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e que não possuem as condições necessárias para efetivar uma política, sejam essas condições de caráter administrativo ou de caráter estrutural. Além disso, esse tipo de ferramenta também é muito praticada em países que passaram por guerras recentes, a fim de auxiliar na sua reconstrução nos diversos campos: político, social, educacional, econômico, etc. Os projetos de cooperação técnica que serão tratados no capítulo 3 fazem parte desse tipo de instrumento, que são amplamente utilizados pelo Banco Mundial e pelo PNUD (JAKOBI, 2009).

3 A POBREZA NA AMÉRICA DO SUL: DESAFIOS E AVANÇOS

Para entender um pouco do panorama socioeconômico da América do Sul é importante, primeiramente, compreender de que forma a pobreza é estruturada na região. Bressan (2012) ressalta a importância de entender a correlação entre pobreza e desigualdade, afirmando que os países sul-americanos possuem níveis semelhantes de pobreza e desigualdade, sendo estes altos. Segundo a autora, essas questões

condicionam a vida política, econômica, social e cultural da população, além de consistir em um dos maiores entraves para a consolidação da democracia. [...] As dimensões e as múltiplas facetas da desigualdade e pobreza afetam o desenvolvimento e futuro das sociedades sul-americanas (BRESSAN, 2012, p. 178).

Além disso, Bressan (2012) também afirma que a pobreza e a desigualdade estão intimamente relacionadas, se retroalimentando, de forma que é impossível eliminar uma sem eliminar a outra. No entanto, a pobreza e a desigualdade na América do Sul não são fenômenos novos, tendo feito parte da história do continente e moldando suas estruturas políticas, econômicas e sociais. Em toda a região, desde o início sua história foi caracterizada pela distribuição desigual de renda, favorecendo os pequenos grupos das elites. Além disso, as políticas neoliberais adotadas, por exemplo, no final do século XX, pós Consenso de Washington, tornaram essa situação ainda pior, uma vez que, ao estimular medidas de austeridade, as políticas sociais ficavam em segundo plano, afetando diretamente a parcela mais pobre da população e aprofundando a desigualdade.

Dessa forma, para entender a pobreza na América Latina, é importante conhecer as diferentes dimensões de desigualdade existentes no continente. Há a desigualdade econômica, mais comumente conhecida, que trata das diferenças de renda e de padrões de vida entre os diferentes indivíduos. No entanto, é importante também perceber que há a desigualdade política, que trata das diferenças no acesso a direitos políticos, e a desigualdade sociocultural, que representa as diferenças entre grupos por etnia, gênero, classe social, etc. Conforme é possível ver em CEPAL (2020), alguns grupos são muito mais vulneráveis à pobreza, tais como a população rural, mulheres, pessoas pretas e indígenas e crianças e adolescentes, em que a pobreza chega a incidir em 40% dos indivíduos (BRESSAN, 2012).

Nesse sentido, neste capítulo será analisado o histórico da pobreza no continente sulamericano, a fim de buscar compreender suas raízes para analisar as alternativas viáveis para a superação do problema na região. Assim, primeiramente será feita uma breve revisão histórica, expondo os principais condicionantes estruturais da pobreza e da desigualdade no continente. Em um segundo momento, serão analisadas as políticas sociais adotadas pelos três

países-alvo desse estudo, Argentina, Brasil e Chile, no período da chamada Onda Rosa, com a finalidade de examinar que tipos de ações foram tomadas para ter-se a redução das taxas de pobreza e desigualdade que ocorreu no período.

3.1 HISTÓRICO DA POBREZA NA AMÉRICA DO SUL: CONDICIONANTES HISTÓRICOS E A POBREZA ESTRUTURAL

As estruturas da formação sociocultural latinoamericana remontam ainda a épocas pré invasões europeias, mas ainda mais notavelmente ao período posterior à invasão das terras americanas por parte das nações europeias, especialmente Portugal e Espanha, e o sistema colonial imposto no continente. Nos territórios americanos foram estabelecidas colônias com produção agrária e mineira voltada para a exportação a fim de suprir as demandas do mercado interno europeu. Nesse sentido, inicialmente, essas terras serviam apenas para atender aos interesses da metrópole, tendo os invasores suprimido grande parte da cultura social, agrícola e econômica dos povos que ali viviam. Para mão-de-obra, foram utilizados inicialmente os povos originários. No entanto, após o estabelecimento mais consolidado da colônia e com o aumento da necessidade de mão-de-obra, passou-se a utilizar principalmente negros africanos, que eram levados às terras coloniais e vendidos aos donos de terras. Esse processo foi responsável pela acumulação primitiva de capital das coroas europeias e que estabeleceram as bases para o sistema capitalista atual. Assim, é importante mencionar que, desde sua inserção no sistema capitalista a América Latina e Caribe encontravam-se em posição de grande desvantagem com relação ao centro do Sistema Internacional, o que impacta diretamente no seu desenvolvimento e, conseqüentemente, nos números da pobreza da região (FURTADO, 1962).

Além disso, é importante compreender a relação entre desigualdade e pobreza na América Latina. Segundo Gaudin e Noguez (2020), no período colonial instalou-se o que se denomina de cultura de privilégio. A cultura de privilégio é o enraizamento e naturalização da ideia de que alguns indivíduos são merecedores de certos privilégios que são negados a outros, evidenciando a desigualdade. Foram as práticas adotadas no período colonial que geraram as bases para a cultura de privilégio desenvolver-se no continente latinoamericano, como é possível ler na citação abaixo:

A sociedade colonial institucionalizou as práticas arbitrárias que fomentaram a desigualdade e a exclusão de vários grupos sociais como os povos indígenas e a escravização dos povos afrodescendentes, os plebeus e as mulheres. Com a

expropriação de bens dos povos originários, assim com os mecanismos de atribuição arbitrária da cidadania, construiu-se uma base socio-histórica para a permanência de uma cultura de privilégio⁵ (GAUDIN; NOGUEZ, 2020, p. 23 e 24, tradução nossa).

Nesse sentido, é importante entender como funcionava o arranjo social na região à época. Ainda que cada colônia tivesse suas particularidades, devido à diferença de tipo de produção e da forma de instalação colonial que ocorreu, de forma geral o que ocorria era uma subjugação dos povos originários e dos escravos africanos por parte dos brancos europeus — especialmente portugueses e espanhóis, nesse caso. Com isso, os povos originários e os negros possuíam pouca ou nenhuma chance de buscar uma qualidade melhor de vida — ainda que houvesse muitos movimentos por parte desses grupos desafortunados pela sua libertação, como os quilombos, que abrigavam escravos que haviam fugido —, enquanto os senhores de terra acumulavam cada vez mais recursos e a desigualdade aprofundava-se constantemente. Essa dinâmica ocorreu por quase 400 anos, marcando a estrutura social da América Latina (FURTADO, 1962).

Nesse sentido, quando houve a libertação dos escravos, pouca mudança ocorreu nessa estrutura. Esses grupos não passaram por um processo justo de reinserção na sociedade, tendo sido apenas libertos do trabalho escravo sem nenhum tipo de compensação. Assim, as pessoas negras e indígenas foram colocados em uma sociedade que os via como inferiores e na qual eles não conseguiam trabalho ou apenas aqueles com salários muito baixos, de forma que não alcançavam renda suficiente para sua subsistência, continuando na miséria. Cabe ressaltar que estes são os mesmos grupos nos quais há uma maior incidência da pobreza, conforme mencionado no início deste capítulo. Por isso, Gaudin e Noguez (2020) (p. 24, tradução nossa) afirma que “apesar das mudanças políticas e das transformações produtivas e sociais que vivenciou a região, observa-se uma permanência da cultura de privilégio e da desigualdade estrutural na América Latina e Caribe”⁶.

Nesse sentido, há a formação de uma desigualdade estrutural na América Latina, uma vez que há uma perpetuação intergeracional da desigualdade. Assim, através de diversos mecanismos, tais como políticas fiscais, segregação por territorialidade, acesso à educação, etnia, entre outros, a desigualdade se insere na tradição social, política e histórica dos países

⁵ La sociedad colonial institucionalizó las prácticas arbitrarias que fomentaron la desigualdad y exclusión de varios grupos sociales como los pueblos indígenas y la esclavitud de los afrodescendientes, las personas pobres, los plebeyos y las mujeres. Con la expropiación de los bienes de los pueblos originarios, así como los mecanismos de atribución arbitraria de la ciudadanía, se construyó una base sociohistórica para la permanencia de una cultura del privilegio.

⁶ A pesar de los cambios políticos y de las transformaciones productivas y sociales que vivió la región, se observa una permanencia de la cultura del privilegio y de la desigualdad estructural en América Latina y el Caribe.

latinoamericanos. A cultura do privilégio possui um papel crucial na manutenção dessa desigualdade estrutural, uma vez que permite que apenas indivíduos de certos grupos tenham acesso aos instrumentos necessários para manter ou melhorar sua qualidade de vida e dificulta que as pessoas dos estratos mais pobres da sociedade tenham acesso a esses mesmos instrumentos (GAUDIN; NOGUEZ, 2020).

Segundo Gaudin e Noguez (2020), outra característica que faz com que a desigualdade intergeracional perdure é a heterogeneidade estrutural presente no continente. O conceito de heterogeneidade estrutural trata das disparidades internas no que tange à produtividade, modo de produção, distribuição de renda, entre outros — ou seja, trata das disparidades estruturais existentes. Ainda que esteja presente na grande maioria das economias em desenvolvimento, esse fenômeno é particularmente percebido na América Latina e Caribe pois ele mantém-se desde a formação dos Estados e continua sendo reproduzido, além de atingirem relativa e absolutamente mais indivíduos que quando trata-se de outros países. Nesse sentido, esse fator é mais um agravador da cultura do privilégio e da desigualdade.

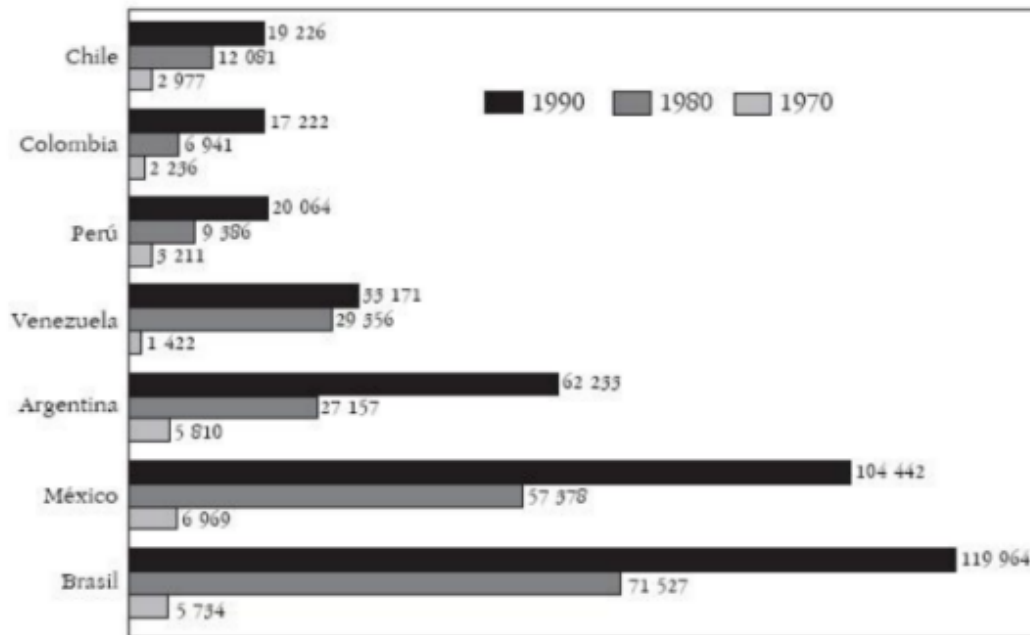
Ademais, o continente historicamente esteve em uma posição periférica no Sistema Internacional, de modo que os países da região frequentemente sofreram grande pressão por parte das potências para adotar determinadas práticas. Um importante exemplo deste tipo de situação foi o Consenso de Washington, ocorrido em 1989, e que gerou uma onda de políticas neoliberais adotadas pelos países latinoamericanos. Contudo, antes de analisar as políticas formuladas no Consenso de Washington e entender seus impactos, é importante entender o contexto em que ele ocorreu. As nações da região viveram um período de grandes bonanças na década de 1960, tendo o auge do desenvolvimentismo em curso e diversas obras — como a rodovia Transamazônica no Brasil — sendo realizadas. Cabe ressaltar, no entanto, que esse desenvolvimento não atingiu igualmente toda a população, uma vez que houve um agravamento da desigualdade na região, além da repressão do período ditatorial. Além disso, com o fim de Bretton Woods e as taxas de câmbio fixa na Europa e o advento do New Deal, um grande volume de empréstimos com taxas de juros atrativas foi sendo disponibilizado aos países latinoamericanos (SILVA, 2019). Assim, a região via um período de grandes avanços econômicos. Em 1973 ocorreu o primeiro choque do petróleo, que mexeu com a economia regional:

Com o aumento de preços, a OPEP gera um grande montante excedente de dólares pelos pagamentos de suas exportações - os petrodólares - que são colocados no mercado de europeu e aumentam a liquidez. No entanto, as multinacionais já não absorviam todos esses recursos e os bancos se voltaram às economias do Terceiro Mundo, colocando os juros a níveis muito baixos e até negativos, e fazendo com que

de fato fossem contraídos sem moderação pelos governos latino-americanos da época que confiavam na estabilidade econômica internacional (SILVA, 2019, p.40).

No entanto, alguns anos depois, em 1979, outra externalidade ocorreu e afetou profundamente a situação econômica latinoamericana: o segundo choque do petróleo. A combinação da nova política monetária contracionista dos Estados Unidos com a queda dos preços das matérias-primas disparou as taxas de câmbio flutuantes com as quais foram contratados os empréstimos dos anos anteriores. No início dos anos 1980, a participação da dívida no PIB da região quase dobrou com relação ao período pré-primeiro choque do petróleo, passando de 18% para 31%. Essa situação fez com que muitos países, incluindo Brasil e Argentina, suspendessem o pagamento das parcelas da dívida, efetuando o chamado calote. Com isso, muitos investimentos estrangeiros deixaram esses países, aprofundando ainda mais a delicada situação econômica na qual esses já encontravam-se. Além disso, o volume de exportações também diminuiu consideravelmente, o que faz com que, devido ao menor volume de reservas internacionais, a capacidade de importação também diminua, bem como o salário real. O estopim da crise ocorre em 1982, com o interrompimento do fluxo bancário para a América Latina. Nesse momento ficou clara a vulnerabilidade da economia latinoamericana e evidente as disparidades da economia internacional entre o centro e a periferia (SILVA, 2019). É possível visualizar o impacto das dívidas externas em algumas economias latinoamericanas no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Evolução da dívida externa em países da América Latina entre 1970, 1980 e 1990



Fonte: Cruz (2004)⁷ apud Silva (2019).

Neste contexto de profundas dívidas externas, as instituições financeiras internacionais, especialmente o FMI e o Banco Mundial, conjuntamente com o governo estadunidense formularam um receituário composto de dez práticas que deveriam ser adotadas pelos governos latinoamericanos e caribenhos para superar a crise. São eles: (1) disciplina fiscal; (2) prioridades nas despesas públicas — neste caso, priorizando o corte de gastos públicos —; (3) reforma tributária; (4) taxas de juros definidas pelas dinâmicas de mercado — ou seja, com pouca interferência governamental —; (5) taxas de câmbio flutuantes; (6) liberalização comercial; (7) completa abertura dos fluxos de capital para investimento estrangeiro direto; (8) privatização de empresas públicas; (9) desregulação dos mercados; e (10) direitos de propriedade bem estruturados. Para aumentar a adesão dos governos, as instituições financeiras internacionais utilizaram a adoção dessas práticas para a concessão de créditos e auxílios — o que era de suma importância para as economias que já encontravam-se extremamente fragilizadas (SILVA, 2019).

Os formuladores do Consenso de Washington afirmavam que tais medidas eram cruciais para diminuir a dívida externa, mas também eram necessárias para o desenvolvimento da região e para a superação da pobreza. No entanto, o que verificou-se de fato foi um aprofundamento negativo desses indicadores (SILVA, 2019). Segundo CEPAL

⁷ CRUZ, Valeria de Souza. O Consenso de Washington e suas reformas para a América Latina. [sl.] 61 f. TCC (Graduação) - Curso de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

(2010), em 1990 a pobreza havia aumentado quase 8% com relação a 1980. Comparando 1999 com 1980, a fim de avaliar o impacto de longo prazo da adoção das políticas do Consenso de Washington, houve um aumento de pouco mais de 3%. Dessa forma, fica evidente que as políticas de austeridade, combinadas com a crise econômica, afetaram diretamente a população mais pobre. Com a diminuição de recursos disponíveis, as políticas sociais, que já eram escassas, foram colocadas em segundo plano, em detrimento da busca pelo equilíbrio macroeconômico. Foi somente a partir da segunda metade da década de 1990 que as políticas de combate à pobreza começaram a obter um maior enfoque dos governos latinoamericanos, a fim de mitigar os efeitos negativos dos eventos anteriores.

Fica evidente, portanto, que a pobreza e a desigualdade fazem parte das estruturas sócio-históricas da região latinoamericana. Nesse sentido, a cultura do privilégio é perpetrada por essas condicionantes, dificultando a quebra da pobreza intergeracional. Ademais, a importância dada às políticas sociais ainda é relativamente nova no continente. Assim, na seção a seguir, serão apresentadas as políticas de combate à pobreza que ocorreram após as economias se estabilizarem novamente (GAUDIN; NOGUEZ, 2020).

3.2 AS POLÍTICAS DE COMBATE A POBREZA NO PERÍODO DA ONDA ROSA

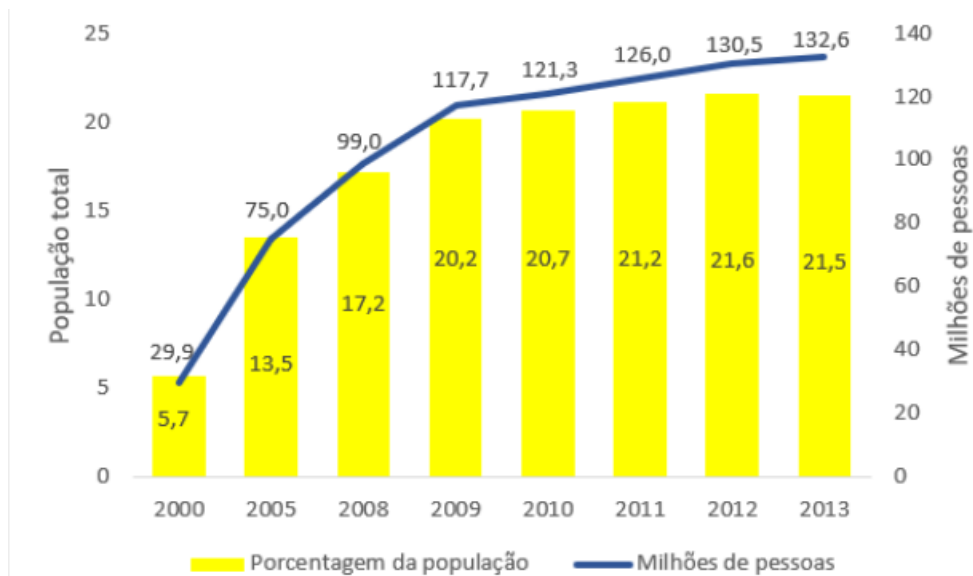
As políticas de combate à pobreza passaram, de forma geral, a obter maior atenção por parte dos governos latinoamericanos a partir dos anos de 1990. Uma das razões que explica esse acontecimento foi o aumento do trabalho informal no país, devido à redução da oferta de emprego formal pelo baixo crescimento econômico regional. Nesse sentido, os países passaram a adotar programas de seguridade social para atender a esses indivíduos que encontravam-se em situações financeiras mais vulneráveis. Em 2003, a participação dos programas sociais no PIB agregado da região chegou a 13,8%, um crescimento de quase 4% quando comparado com 1990. Assim, a ampliação dos programas sociais e políticas de combate à pobreza deu-se no início dos anos 2000, no período da chamada Onda Rosa. A Onda Rosa foi um período de ascensão de governos de orientação centro-esquerda na América Latina que ocorreu entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 e que perdurou até cerca de 2015. O período foi caracterizado por um grande avanço no desenvolvimento da região e pela diminuição dos índices de pobreza, muito atrelados às políticas públicas adotadas na época. Essa seção busca então analisar quais foram essas políticas adotadas em três países da região: Argentina, Brasil e Chile. Ademais, também examinará as taxas de pobreza antes e depois dessas políticas, buscando entender seu impacto (MATTEI, 2015).

Primeiramente, é importante entender que as políticas adotadas na região visavam não somente combater a pobreza mas também mitigar a desigualdade, uma vez que, como mostrado anteriormente neste capítulo, esses dois problemas estão diretamente relacionados. Nesse sentido, é importante também compreender o conceito de igualdade. Segundo CEPAL (2020, p. 6), a igualdade “não se refere somente a uma igualdade de meios (renda, ativos produtivos e financeiros e propriedade), mas também a uma igualdade de capacidades, autonomias e reconhecimento recíproco e, fundamentalmente, a uma igualdade de direitos”. Para superar a desigualdade e, conseqüentemente a pobreza, seria necessária uma mudança estrutural progressiva, que incluísse diversificação da matriz produtiva e aumento da produção de bens de valor agregado mais alto. Além disso, também seriam necessárias políticas firmes que combatam a desigualdade e a pobreza, de forma que o Estado exerça seu papel de regulação, fiscalização, orientação e distribuição de investimentos em bens e serviços para esse fim. Assim, políticas de redistribuição de renda seriam cruciais para a superação da miséria (CEPAL, 2020).

Os melhores resultados na redução da pobreza foram registrados em países nos quais, junto com o aumento dos rendimentos do trabalho, aumentaram as transferências públicas e privadas. A redistribuição tem sido fundamental na redução da pobreza, ao complementar o crescimento econômico em períodos de bonança e evitar aumentos da pobreza e deterioração da distribuição na maioria dos países em contextos de desaceleração econômica. Entre 2014 e 2018, em sete dos 13 países da região nos quais a pobreza diminuiu, predominou o efeito distributivo. (CEPAL, 2020, p. 13)

Na citação acima fica, portanto, evidente a importância de políticas de distribuição de renda quando analisam-se os dados de resultados das políticas de combate à pobreza adotadas. Ademais, como será visto nas seções seguintes, durante o período da Onda Rosa, as políticas de combate à pobreza fundamentaram-se, sobretudo, nos programas de transferência condicionada de renda (PTCR) (MATTEI, 2015). No gráfico abaixo é possível verificar o grande aumento de pessoas atendidas por esse tipo de política em 21 países da América Latina e Caribe, de forma a evidenciar a relevância que esse tipo de ação ganhou nos governos latinos na época.

Gráfico 2 - População atendida por programas de transferência de renda condicionada no agregado de 21 países da América Latina e Caribe



Fonte: CEPAL⁸ (2016) *apud* Valadão (2019)

Esse tipo de política pública normalmente tem como foco as parcelas mais pobres e vulneráveis e oferece uma renda direta ao cidadão sob a condicionalidade do cumprimento de determinadas atividades, como por exemplo, manter os filhos frequentando a escola, com vacinação em dia, entre outras possibilidades. Ademais, normalmente este tipo de política também é articulada com outras políticas sociais — como o exemplo da vacinação dado acima — e pode ser também descentralizada, ou seja, envolver as esferas estaduais e municipais de governo e não somente a esfera federal (CAVALCANTE, 2011). Nas seções abaixo, serão apresentadas as políticas adotadas por Argentina e Brasil neste contexto.

3.2.1 Políticas de combate à pobreza na Argentina

Na Argentina, a onda rosa iniciou-se em 2003 com a eleição de Néstor Kirchner, que foi sucedido por sua esposa, Cristina Kirchner, em 2007. As bases de seus governos vêm do peronismo, movimento assim denominado em referência aos posicionamentos de Juan Domingo Perón, presidente da Argentina entre 1946 e 1955. O peronismo defende, entre outras coisas, a existência de um Estado forte e que provenha saúde e educação públicas, bem como a concessão de subsídios sociais (AFP, 2019).

⁸ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. Panorama Social da América Latina: 2016. Resumo executivo. Santiago, 2017.

É importante destacar que a situação da pobreza na Argentina encontrava-se em altos níveis. Assim como nos demais países da região, a Argentina foi profundamente impactada pelas políticas do Consenso de Washington e passou por um crescimento econômico baixíssimo, por uma alta da inflação e por uma ampliação das taxas de pobreza, mesmo com suas políticas de tentativa de estabilização econômica. No início dos anos 2000 o cenário foi ainda mais agravado: segundo o Banco Mundial (2021), em 2002 metade da população vivia em situação de pobreza — ou seja, com menos de US\$ 5,5 dólares diários —, mais de três vezes a quantidade que havia dez anos antes, em 1992 — 18,4%. Os índices de pobreza extrema — pessoas que vivem com menos de US\$ 1,9 por dia — também agravaram-se profundamente: de 2,5% da população em 1992 para 16,9% em 2002. Nesse sentido, as políticas cruciais faziam-se essenciais para a superação desses graves índices (WORLD BANK, 2021a)

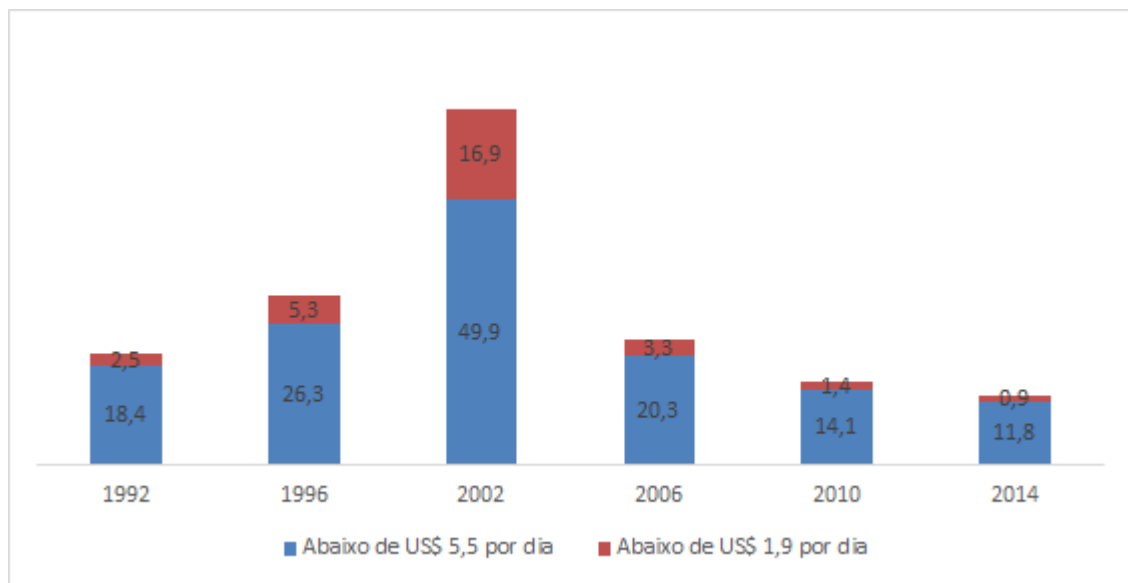
A Argentina já havia criado em 2001 um programa social que concedia transferências financeiras a famílias em situação de pobreza, antes do início da onda rosa. O programa Jefes de Hogar tinha como público-alvo famílias pobres em que o chefe de família estivesse desempregado e que tivesse pelo menos uma criança menor de 18 anos. A concessão do benefício era condicionado à frequência da criança na escola e ao controle da saúde básica. Em 2004, já no governo de Néstor Kirchner, foi criado um segundo programa de transferência de renda condicionada: o Plan Familias. O Plan Familias possuía uma política de transferência de renda semelhante ao plano anterior — famílias pobres com ao menos uma criança com menos de 18 anos — mas focava na valorização dos direitos humanos e na integração plena dessas pessoas dos estratos mais pobres à sociedade. O Plan Familias foi articulado conjuntamente com as províncias e municípios, descentralizando sua atuação (MATTEI, 2015).

Por fim, em 2009, já no governo de Cristina Kirchner, foi criado o programa Asignación Universal por Hijo (AUH). O AUH tratou-se de uma unificação dos programas anteriores, sendo que cerca de metade dos beneficiários eram usuários das políticas anteriores e foram transferidos para essa. O AUH, assim como no programa de Jefes de Hogar, focava em atender famílias pobres cujos chefes de família estivessem desempregados ou no mercado informal e que tivessem ao menos um filho menor de idade (MATTEI, 2015).

Após essas políticas, os índices de pobreza na Argentina voltaram a cair, chegando a 11,8% em 2014 — penúltimo ano do governo de Cristina Kirchner e último ano de seu governo disponível no banco de dados do Banco Mundial. Além disso, o índice de pobreza extrema também chegou a uma de suas menores taxas históricas: 0,9%. No gráfico abaixo é

possível visualizar os índices de pobreza ao longo dos anos 1990, identificando seu aumento gradual até chegar ao seu ponto máximo, em 2002, e o avanço da queda. Analisando estes dados, fica evidente a diminuição das taxas de pobreza conforme avançavam os anos das políticas de transferência de renda, aliado ao bom desempenho econômico vivido pela Argentina e por outros países da região devido ao boom das commodities (WORLD BANK, 2021a; MATTEI, 2015).

Gráfico 3 - Porcentagem de pessoas vivendo na pobreza na Argentina, série histórica



Fonte: World Bank (2021a). Elaborado pela autora.

Assim, fica claro neste primeiro estudo de caso a importância das políticas sociais de combate à pobreza. Mais especialmente, fica evidente também a importância de políticas de transferência de renda condicionada, uma vez que este tipo de política une a questão monetária da pobreza com a condição de acesso a outros tipos de políticas sociais para a superação da miséria, tais como educação, saúde básica, etc.

3.2.2 Políticas de combate à pobreza no Brasil

No caso do Brasil, o país também vivenciou uma forte crise e desestabilização econômica nos anos de 1980 e 1990, que colocavam a agenda de políticas sociais em último plano. Foi somente a partir da estabilização econômica gerada pelo Plano Real, em 1994, que foi possível direcionar as políticas econômicas também para outros objetivos, além do controle da inflação. Assim, o combate à pobreza e à desigualdade pôde receber um papel de

destaque dentro das discussões econômicas brasileiras. O cenário na época era de uma extrema desigualdade e dificuldade na superação da pobreza, especialmente pela estagnação no crescimento, característica da economia brasileira desde os anos 1980. Somente em 1997 começou-se a verificar uma diminuição da desigualdade, resultado de uma combinação de fatores, como aumento de programas sociais — criação do Bolsa Escola, que tinha como objetivo manter as crianças de famílias carentes frequentando a escola, Bolsa Alimentação, para garantir a compra de alimentos, e do Auxílio Gás, para a compra de gás de cozinha, por exemplo —, criação da política de valorização do salário mínimo e a melhora da escolarização dos trabalhadores — políticas criadas nos anos anteriores e que tiveram impacto direto na redução dos níveis de pobreza vivenciados no período seguinte (LACERDA *et al.* 2010) (ROCHA, 2012).

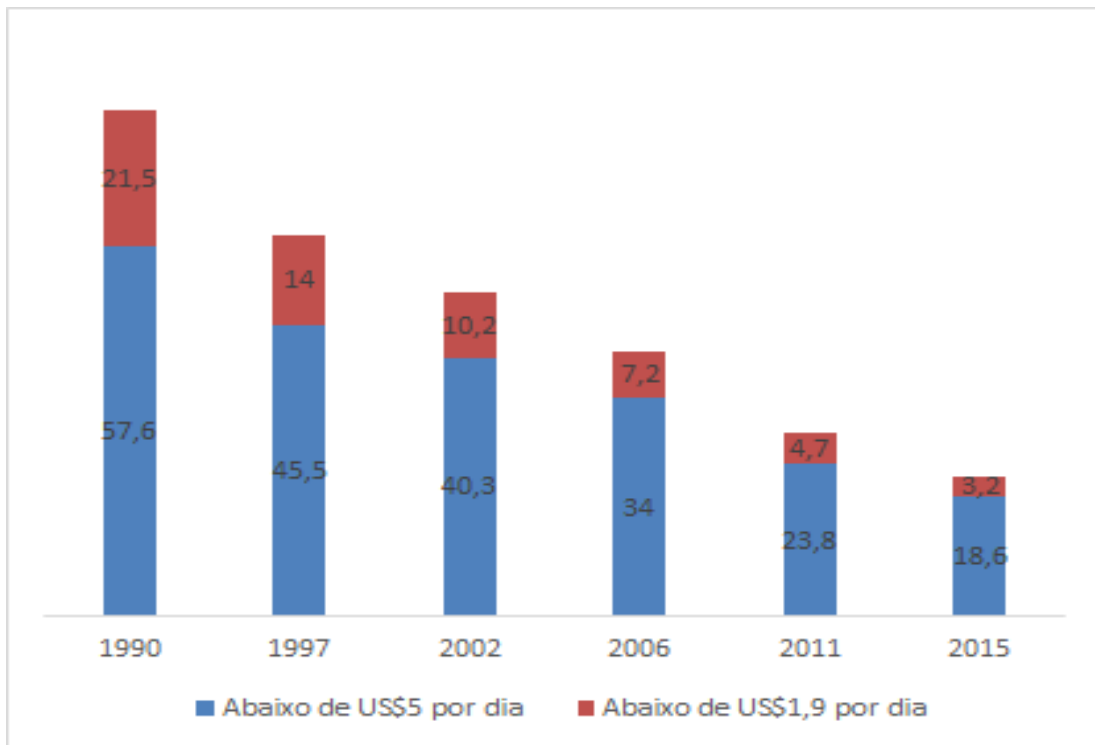
No que tange o início da onda rosa no Brasil, ela se deu com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002. Um dos primeiros atos de Lula foi a criação do Programa Fome Zero e do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome (MESA), para chefiar o programa Fome Zero visava garantir a segurança alimentar das famílias mais pobres e, inicialmente, era transferido por meio de um cartão para ser utilizado na compra de alimentos, o Cartão Alimentação. Apesar da importância do programa, a falta de centralização dos programas sociais — conforme mencionado anteriormente, já havia o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Vale Gás — dificultava a gestão do conjunto de programas. Nesse sentido, a fim de facilitar a coordenação política das políticas sociais, foi criado em outubro de 2003 o programa Bolsa Família, com a finalidade de unificar os programas já existentes anteriormente — assim como ocorreu na Argentina em 2009 (MATTEI, 2015).

O Bolsa Família trata-se de um programa de transferência condicionada de renda, uma vez que sua concessão é condicionada ao cumprimento de diversos critérios. O Bolsa Família possui três pilares básicos na sua estruturação: ampliação dos serviços de saúde, nutrição e educação, integração com outras políticas sociais e assistenciais e busca da superação da pobreza por meio da transferência monetária por parte do governo. Nesse sentido, as condicionalidades do programa também são baseadas nesses pilares e incluem manter as crianças na escola e com a vacinação atualizada, obrigatoriedade das mulheres grávidas de fazer o acompanhamento de saúde — o pré-natal — e promover a alfabetização de adultos analfabetos, entre outros. Para a gestão do Bolsa Família, foi criado também o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que substituiu o MESA. O programa foi exemplo

mundial por tirar o Brasil do Mapa da Fome da ONU — ou seja, o país atingiu menos de 2,5% da população em situação de insegurança alimentar (MATTEI, 2015).

No gráfico abaixo é possível visualizar a crescente queda nos índices de pobreza a partir de 1997, quando começou-se a expandir as políticas sociais no Brasil.

Gráfico 4 - Porcentagem de pessoas vivendo na pobreza no Brasil, série histórica



Fonte: World Bank (2021a). Elaborado pela autora.

Aqui fica evidente, assim como no caso da Argentina, a importância das políticas sociais visando o combate à pobreza. A condicionalidade da frequência escolar das crianças das famílias beneficiadas pelo programa levou a uma diminuição do abandono escolar — taxa de 7% entre beneficiários do Bolsa Família contra 11% de não beneficiários — e a um aumento geral da nota das escolas públicas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (MÁXIMO, 2014). Nesse sentido, além de prover renda, o programa também é importante para a permanência na escola e a educação é um instrumento indispensável para o combate da desigualdade intergeracional.

3.2.3 Políticas de combate à pobreza no Chile

A onda rosa no Chile iniciou-se com a eleição de Ricardo Lagos, em 2000. Ainda que Lagos fizesse parte da coalizão Concertación, a mesma de todos os presidentes eleitos após a redemocratização no país, foi o primeiro de orientação mais socialista. Nesse sentido, o Chile também seguiu a tendência de aumento de políticas sociais no país, especialmente as de transferência de renda condicionada, como na Argentina e no Brasil (NASCIMENTO JÚNIOR, 2017).

Diferentemente dos casos vistos anteriormente, o Chile já vivenciava uma queda nos índices de pobreza na década de 1990. No entanto, o crescimento econômico teve pouco impacto na redução dos índices de extrema pobreza. Assim, Lagos fez do combate à esse problema um dos marcos da sua administração. Com isso, iniciaram-se novos estudos para analisar a adoção das políticas públicas de combate à pobreza. É criado então, no âmbito do Ministério de Planificación (MIDEPLAN), o Grupo de Trabajo Familias en Extrema Pobreza com esse objetivo (NASCIMENTO JÚNIOR, 2017).

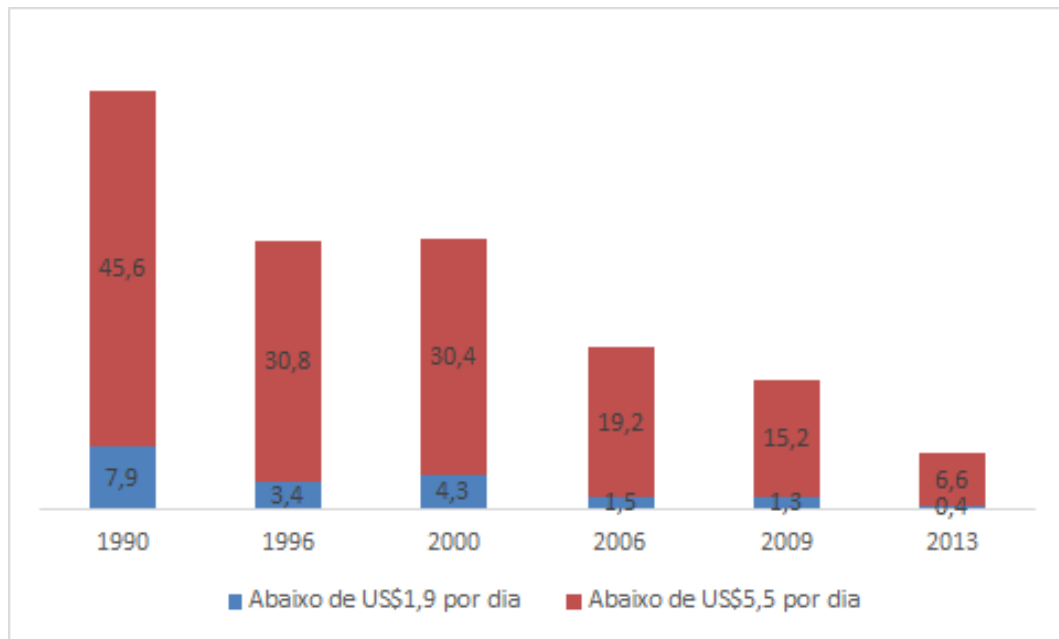
A partir disso, é criado em 2002 o Sistema de Protección Social Chile Solidário. O programa consistia em dois elementos principais. O primeiro era em um atendimento psicossocial com uma assistente social por dois anos às famílias em situação de extrema pobreza, a fim de criar um plano personalizado para cada família. Esse plano tem como objetivo desenvolver as chamadas capacidades, conforme a teoria de Amartya Sen, objetivando o fim da pobreza no longo prazo. Nesse sentido, o programa priorizava não somente a superação da pobreza como também o desenvolvimento das capacidades das famílias para que não retornassem àquela situação (GALASSO, 2011; LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2014).

O segundo elemento trata-se de uma transferência monetária do governo às famílias e preferência em outros programas de assistência social. Nesse sentido, o programa pretendia-se uma ponte de acesso a essas famílias aos diferentes mecanismos de superação da pobreza — o que originou o nome Puente, ponte em espanhol, atrelado ao projeto. Esses serviços tratam-se: da facilidade na tramitação de documentos pessoais, acesso à saúde e educação, atenção a programas familiares como de combate à violência doméstica, preferência para programas públicos de habitação e para programas de inserção e reinserção laboral (GALASSO, 2011; LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2014).

O programa ganhou interesse internacional pelo tratamento multidimensional da pobreza e pelo seu alcance. Já no primeiro ano do programa, houve o ingresso de mais de quarenta mil famílias. O programa foi aumentando ainda mais sua atuação ao longo dos anos e uma década depois, em 2012, chegou a quase 500 mil famílias atendidas, sendo pouco mais

de 10% do total. A cada ano do programa uma média de cinquenta mil novas famílias eram incluídas como beneficiárias. No que tange o impacto nos índices de pobreza, pode ser conferido no gráfico abaixo (GALASSO, 2011; LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2014).

Gráfico 5 - Porcentagem de pessoas vivendo na pobreza no Chile, série histórica



Fonte: World Bank (2021a). Elaborado pela autora.

Como é possível observar, os índices de pobreza extrema caíram de forma bem relevantes após a adoção do Chile Solidário. Em 2000, dois anos antes de iniciar o programa, o índice de pessoas vivendo abaixo de US\$1,9 era de 4,3%, ao passo que em 2006, apenas quatro anos após o início do Chile Solidário, esse índice passou para 1,5%. Além disso, o índice de pessoas em situação de pobreza, ou seja, com menos de US\$5,5, também foi caindo gradativamente ao longo dos anos. Em 2013, o Chile chegou no menor patamar histórico da pobreza e da extrema pobreza (WORLD BANK, 2021a). Nesse sentido, fica clara a importância do programa para o aumento da renda per capita das famílias e a superação da condição de pobreza.

No que tange os outros objetivos do programa, como acesso ao trabalho, saúde e educação, os resultados são ainda pouco conclusivos. Com relação ao trabalho, Galasso (2011) afirma que houve um aumento de 30% da empregabilidade em áreas urbanas e 14% em áreas rurais entre participantes do programa. Os índices de participação de crianças na escola também aumentou, chegando a 100% entre crianças de 4 a 5 anos. No entanto, com

crianças maiores os resultados foram poucos expressivos. Na área da saúde, também houve um pequeno aumento na frequência das famílias para cuidados preventivos, especialmente nas áreas rurais, que foi entre 4% e 6% (GALASSO, 2011).

4 A POBREZA NO PÓS ONDA ROSA E A ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Neste capítulo será abordado o retorno crescente da pobreza a partir dos anos de 2015 e de que forma as organizações internacionais atuaram para tentar mitigar o problema. Em um primeiro momento, serão analisados os índices de pobreza, Índice de Gini e o IDH para os três países considerados nesta pesquisa, a fim de quantificar o retrocesso do combate à pobreza e desigualdade. Em seguida, serão analisados os projetos relacionados ao desenvolvimento social e superação da pobreza nestes países em cooperação com o Banco Mundial e o PNUD durante o período de 2015 a 2019. Com isso, buscou-se entender os tipos de projetos nesse período e o volume. Neste sentido, ressalta-se que serão considerados projetos que envolvam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU mencionados no capítulo 1 como importantes para a superação da pobreza multidimensional. Para relembrar: Objetivo 1, sobre combate à pobreza, Objetivo 2, que busca combate à fome e desnutrição, Objetivo 4, que tem como meta a educação de qualidade, Objetivo 8, que trata do crescimento econômico e ampliação do trabalho decente, e Objetivo 10, voltado para a redução das desigualdades. Estes parâmetros são especialmente importantes no que tange os projetos do PNUD, pois a própria organização os classifica conforme o ODS ao qual o projeto está relacionado, mas os projetos do Banco Mundial também serão classificados conforme essas categorias neste trabalho.

4.1 O RETORNO DO AUMENTO DA POBREZA

A partir da segunda metade dos anos 2010, a Onda Rosa começou a perder força na América Latina. Em 2015, Mauricio Macri, da coligação de direita, conservadora e neoliberal, Mudemos, e opositor do sucessor dos Kirchner, Daniel Sicoli, foi eleito na Argentina. Em 2016, a então presidente do Brasil, Dilma Rousseff sofreu um processo de *impeachment* — processo esse permeado por diversas dúvidas quanto à sua legitimidade — que concedeu o poder ao seu vice, Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de direita conservadores e neoliberal. Por fim, Sebastian Piñera, também de direita, conservador

e neoliberal foi eleito no Chile. Assim, houve uma nova ascensão da direita na região (GUILHERME *et al*, 2021).

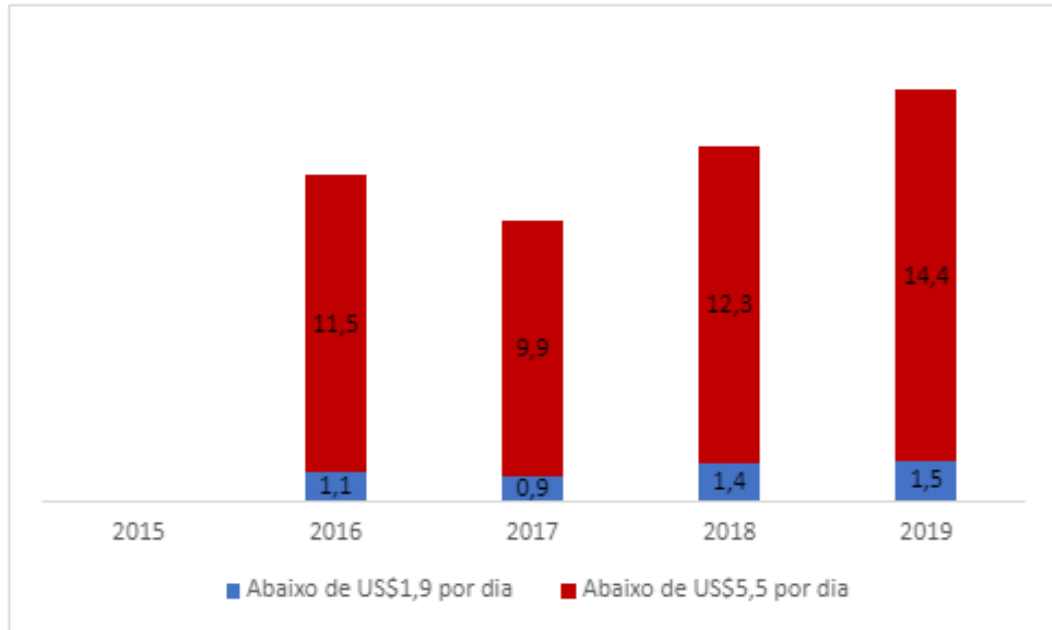
Nesse mesmo período, o cenário de diminuição da pobreza, que vinha ganhando destaque, perdeu fôlego. Segundo o último Panorama Social da América Latina da CEPAL (2020)

Na região, entre 2002 e 2014 ocorreu um importante processo de redução da pobreza e da pobreza extrema, bem como de diversos indicadores da desigualdade social. Este processo esteve associado não só a um contexto econômico mais favorável, mas também a um contexto político em que a erradicação da pobreza e a diminuição da desigualdade social, bem como o objetivo de ampliar a inclusão social e de estender a proteção social, ganharam um espaço inédito na agenda pública de muitos países da América Latina e, em certa medida, do conjunto da região. [...] O final do auge das exportações de matérias-primas e a consequente desaceleração econômica mudaram a tendência a partir de 2015, processo que foi agravado pela diminuição do espaço fiscal e pelas políticas de ajuste que afetaram a cobertura e a continuidade das políticas de combate à pobreza e de inclusão social e laboral. (CEPAL, 2020, p. 9)

Nesse sentido, como mostrado na citação acima, as taxas de pobreza, que vinham caindo consistentemente desde 2002, voltaram a crescer a partir de 2015, sendo que número de pessoas em situação de pobreza extrema chegou a níveis piores que no início do milênio. Enquanto em 2002 havia cerca de 62 milhões de pessoas em extrema pobreza na América Latina, em 2019 esse número chegou a 72 milhões. Brasil e Venezuela tiveram uma importante contribuição no aumento desses números. No entanto, é importante notar que, tirando estes dois países, a América do Sul teve uma melhora nos índices de pobreza até 2017. Contudo, a partir de 2018 seguiu a tendência latinoamericana e também aumentou os números de pessoas em situação de pobreza (CEPAL, 2020).

No que tange à Argentina, essa tendência de aumento da pobreza também passou a ocorrer a partir de 2018. Conforme é possível verificar no gráfico abaixo, a taxa de pobreza continuou caindo, conforme a tendência dos anos anteriores mostrada no capítulo anterior, até o ano de 2017. No entanto, em 2018 o aumento começou a ocorrer e as taxas de pobreza em 2019 — último ano disponível na data-base do Banco Mundial — chegaram a um patamar semelhante ao de 2010, tanto nos níveis de pobreza quanto nos de pobreza extrema (WORLD BANK, 2021a).

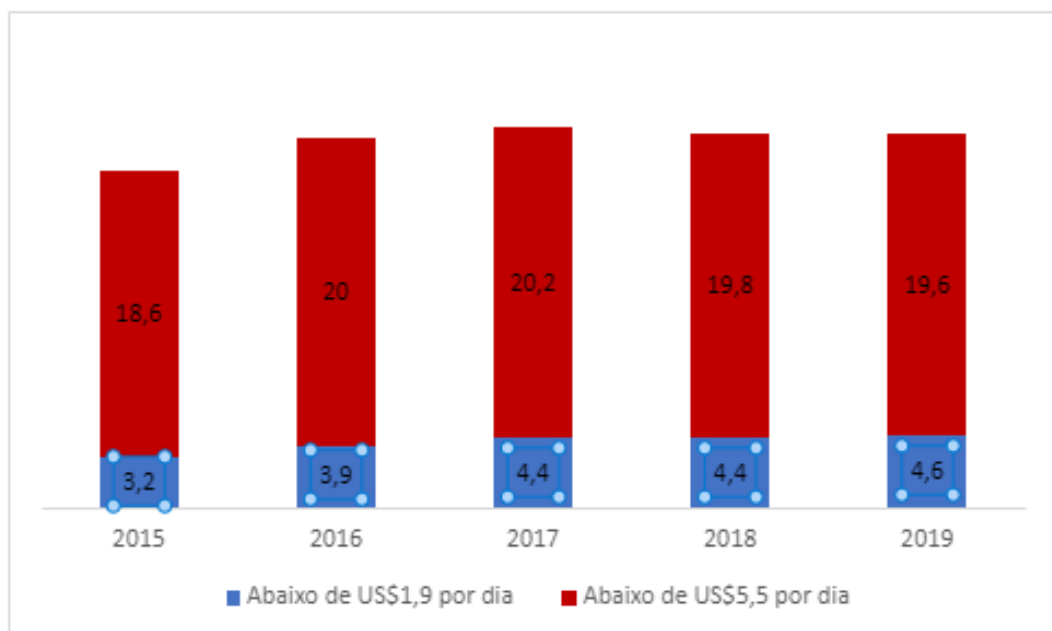
Gráfico 6 - Porcentagem da população vivendo em situação de pobreza na Argentina entre 2015 e 2019



Fonte: World Bank (2021a). Elaborado pela autora.

Com relação ao Brasil, conforme já mencionado, essa tendência de aumento das taxas de pobreza já era vista a partir do ano de 2016. Contudo, conforme os dados do Banco Mundial, houve uma leve diminuição em 2018 e 2019. O que, contudo, não gerou um resultado significativo, mantendo os números de pobreza maiores que no período anterior. No gráfico abaixo é possível visualizar estes números (WORLD BANK, 2021a).

Gráfico 7 - Porcentagem da população vivendo em situação de pobreza no Brasil entre 2015 e 2019

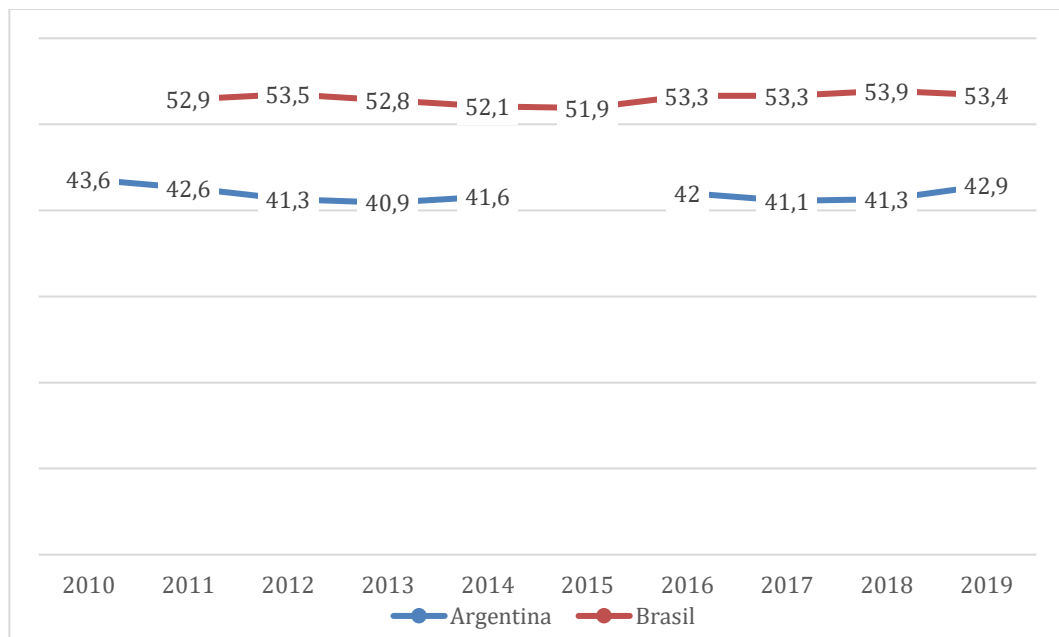


Fonte: WORLD BANK (2021a). Elaborado pela autora

Conforme vê-se no gráfico, ainda que os índices de pobreza tenham tido uma leve queda, de 0,4% ao ano, entre 2018 e 2019, os índices de pobreza extrema seguiram aumentando. Ademais, conforme já mencionado, essa queda foi pouco relevante, uma vez que os índices de 2019 assemelham-se aos de 2006, quando o Brasil ainda estava nos anos iniciais da Onda Rosa e do aumento das políticas sociais (WORLD BANK, 2021a).

O Índice de Gini também se deteriorou na Argentina e no Brasil. O Chile não consta no gráfico abaixo pois não há dados disponíveis para o período na data-base do Banco Mundial (WORLD BANK, 2021a).

Gráfico 8 - Índice de Gini para Argentina e Brasil entre 2010 e 2019



Fonte: WORLD BANK (2021). Elaborado pela autora.

O Índice de Gini mede a desigualdade do país ao quantificar a razão entre a diferença de renda dos estratos mais pobres da sociedade e dos mais ricos. Normalmente compara a renda dos 20% mais pobres com relação aos 20% mais ricos. O índice vai de zero a 100 e quanto mais próximo do zero, menor é a desigualdade dentro do país (WOLFFENBÜTTEL, 2004)

Conforme é possível verificar no gráfico acima, o Brasil tem uma taxa de desigualdade bem alta, o que significa que há uma alta concentração de renda no país. É possível ver também que esse índice foi subindo ainda mais a partir de 2016, tendo seu pico

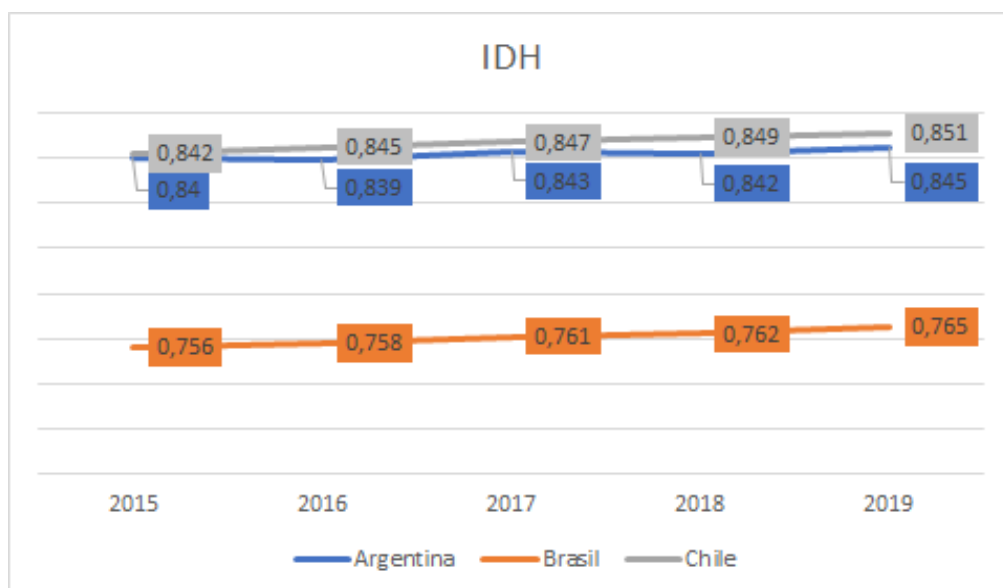
em 2018 com o índice de 53,9, tendo um dos piores resultados entre todos os países nos quais o Índice de Gini é calculado (WORLD BANK, 2021a; AMORIM; MADEIRO, 2020).

Já a Argentina possui um Índice de Gini considerado médio. No entanto, o período entre 2015 e 2019 apresentou o pior resultado em 40 anos. Apesar dos índices do período entre 2010 e 2014 serem semelhantes, apresentava-se uma tendência de queda, enquanto nos últimos cinco anos verificou-se um aumento anual. Anteriormente, em 2014, a Argentina havia alcançado o primeiro lugar com relação ao Índice de Gini em uma comparação com Brasil, Peru, Bolívia, México e Equador. Isso representa um grave aprofundamento da desigualdade no país (MOLINA, 2017).

O Chile, por sua vez, não tem seus dados dos índices analisados na data-base do Banco Mundial. Assim, não foi possível reproduzir os gráficos da mesma forma que ocorreu para Brasil e Argentina. Contudo, segundo CEPAL (2019), o Chile historicamente possui uma alta desigualdade, com o Índice de Gini em 2017 de 0,5 — semelhante ao do Brasil. Contudo, o país é o que possui a mais alta renda *per capita* entre os casos analisados e o menor índice de pobreza. O país possuía 8,1% da população em situação de pobreza no ano de 2019 (AFP, 2021)

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de forma contrária aos demais índices, houve um aumento nos três países. Conforme verifica-se no gráfico abaixo, houve um aumento de cerca de 0,010 no IDH do Brasil e do Chile, e um aumento de 0,005 no IDH da Argentina (COUNTRY ECONOMY, 2021a; COUNTRY ECONOMY, 2021b; COUNTRY ECONOMY, 2021c):

Gráfico 9 - IDH para Argentina, Brasil e Chile de 2015 a 2019



Fonte: Countryeconomy (2021a); Countryeconomy (2021b); Countryeconomy (2021c). Elaborado pela autora.

Ademais, verifica-se que os IDH de Chile e Argentina possuem uma performance consideravelmente melhor. Enquanto Chile e Argentina possuem IDH considerados elevados — pois são maiores que 0,8 —, o Brasil tem um IDH de nível médio — compreendido entre 0,5 e 0,799. Conforme explicado no capítulo 1, o cálculo do IDH é feito a partir de três dimensões: uma vida longa e saudável, acesso à educação e padrão de vida, tendo as três dimensões peso igual no cálculo (PNUD, 2021) (SOUZA, 2008).

Os indicadores apresentados são de extrema importância para acompanhamento do desenvolvimento social e da pobreza nos países. Nesse sentido, foi possível verificar o retrocesso no que tange o combate à pobreza, uma vez que tanto os índices de pobreza e pobreza extrema, quando o Índice de Gini se mostraram em um patamar pior que no período anterior. Ainda que o IDH tenha obtido algum avanço, este provavelmente não alcançou a população mais pobre.

4.2 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 2015⁹. 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.

⁹ Ver mais em <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-home> e <https://open.undp.org/projects>

Quadro 1 - Programas do Banco Mundial na Argentina

Projeto	Objetivos	Instrumento	ODS	Data de Início	Data de Conclusão	Investimento (em US\$)	Instituição responsável
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) Atualizando 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 implementados pela ANSES.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	01/11/2018	Não prevista	450.000.000	BIRD
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	(i) reduzir as taxas de abandono no ensino básico e superior entre os mais vulneráveis; e (ii) ST	Financiamento do Projeto por Resultado	10	28/06/2019	30/06/2023	341.000.000	BIRD

superior	RENDE os sistemas de avaliação da educação do mutuário.						
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 pa política de desenvolvim ento	8	11/07/2019	30/06/2020	500.000.000	BIRD
Apoiar a transição de tarifas sociais da eletricidade na província de Buenos Aires	Apoiar a transição do Esquema de Electricidade 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	Financiament o 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.	Financiament o do Projeto por Investimento	1	24/03/2020	Não prevista	300.000.000	BIRD

Fonte: WORLD BANK (2021e). 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 (WORLD BANK, 2021e).

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 (WORLD BANK, 2021b; WORLD BANK, 2021c, WORLD BANK, 2021d).

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 (WORLD BANK, 2021a).

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: UNDP (2021). 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 (UNDP, 2021).

4.3 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 nessa pesquisa aquele 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 à 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 (WORLD BANK, 2021e).

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 atualizado, 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 multi-setoriais 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 multi-setoriais 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 a capital humano das famílias pobres.	Financiamento do Projeto por Investimento	1	29/10/2020	31/12/2022	1.000.000.000	BIRD

Fonte: WORLD BANK (2021e). 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) (WORLD BANK, 2021e).

Além disso, também destaca-se a relevância da participação das esferas estaduais e municipais nesses projetos. Dos sete projetos listados, apenas dois foram de âmbito nacional, sendo os cinco restantes de âmbito estadual, especialmente no Norte e Nordeste do país. Outro ponto importante e que não está mencionado no quadro, é que alguns destes projetos foram apenas parcialmente financiados pelo banco, tendo uma participação financeira também do receptor na sua execução (WORLD BANK, 2021e).

No caso dos projetos apoiados pelo PNUD, essa paradiplomacia também é possível de ser verificada. Dos projetos relacionados ao combate da pobreza multidimensional apoiados pela agência da ONU, seis foram em parceria com unidades federativas. No quadro abaixo, há os detalhes dos projetos praticados (UNDP, 2021).

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 governo 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 Ministerio 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 sociais representativos da região	1	15/11/2017	29/06/2022	3.532.902	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
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: UNDP (2021). 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 (UNDP, 2021).

4.4 OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO CHILE

No Chile, a incidência de projetos em cooperação com o Banco Mundial e o PNUD foi bem menor que na Argentina e no Brasil. Isso explica-se, talvez, pelo menor aumento da pobreza no país quando comparado aos demais, conforme visto no capítulo anterior. Nesse sentido, o Banco Mundial, a primeira organização a ser analisada, participou de apenas dois projetos no Chile no período de 2015 a 2020, conforme enxerga-se no quadro abaixo (WORLD BANK, 2021e).

Quadro 5 - Programas do Banco Mundial no Chile

Projeto	Objetivos	Instrumento	ODS	Data de Início	Data de Conclusão	Investimento (em US\$)	Instituição responsável
Inclusão Social para desenvolvimento de prosperidade compartilhada	(i) promover a igualdade de oportunidades na educação; (ii) melhorar as condições para melhorar a qualidade de educação superior e (iii) fortalecer instituições de medição de pobreza e melhorar os mecanismos de direcionamento de programas sociais.	Empréstimo para política de desenvolvimento	1	16/11/2015	30/12/2016	100.000.000	BIRD

Fortalecimento das universidades estaduais no Chile	(i) melhorar a qualidade e o patrimônio nas universidades estaduais; (ii) fortalecer sua Cidade Institucional da CAPA para abordar os desafios regionais e nacionais de desenvolvimento.	Financiamento do Projeto por Investimento	4	20/10/2017	30/12/2022	50.130.000	BIRD
---	--	---	---	------------	------------	------------	------

Fonte: World Bank (2021e). Elaborado pela autora.

É possível verificar que, no caso chileno, o foco dos projetos financiados pelo Banco Mundial deu-se principalmente em temas relacionados à educação. Mesmo no projeto “Inclusão social para desenvolvimento de prosperidade compartilhada”, que foi encaixado no ODS 1 para este trabalho, a educação possui um peso importante. Ademais, após analisar os três casos, é possível visualizar também o enfoque do Banco Mundial na melhoria da educação superior e na ampliação do acesso às mesmas. Tanto na Argentina, quanto no Brasil e no Chile houve programas voltados a esses objetivos (WORLD BANK, 2021e).

Já quando analisam-se os projetos com apoio do PNUD, verifica-se uma incidência maior de programas focados em outros aspectos da pobreza multidimensional, conforme verifica-se no quadro abaixo. Foram nove projetos focados em algum dos ODS destacados no início deste capítulo, nos quais incluem-se políticas de moradia, políticas voltadas para jovens, entre outros. Cabe destacar o programa “Democracia participativa, inclusiva e sustentável”, que evidencia a importância da democracia para a superação da pobreza e da desigualdade, conforme a teoria de Amartya Sen. O Chile foi o único dos três países analisados que elaborou um programa deste tipo (UNDP, 2021).

Quadro 6 - Programas do PNUD no Chile

Projeto	Objetivos	ODS	Data de Início	Data de Conclusão	Orçamento (em US\$)	Instituição responsável pela implementação
Fundo Chile Fase II	(i) fortalecer a cooperação Sul-Sul do Governo do Chile	1	01/01/2015	31/12/2022	11.986.195	PNUD

Democracia participativa, inclusiva e sustentável	(i) fortalecer a capacidade do Estado do Chile para facilitar e promover a cooperação Sul-Sul; (ii) apoio técnico a ministérios e organizações da sociedade civil para fortalecer suas capacidades para o desenho de políticas sociais; (iii) desenvolvimento de conhecimento e propostas de políticas públicas para redução das desigualdades; (iii) apoiar a Secretaria Técnica do Chile a implementar a Agenda 2030	1	01/10/2015	30/04/2020	6.584.544	PNUD
Políticas públicas para a juventude	(i) promover políticas públicas focadas nos jovens e sua relação com o sistema democrático	1	01/01/2016	30/04/2020	14.120.047	Instituto Nacional da Juventude
Programa Ministério da Habitação	(i) desenvolver um conjunto de iniciativas de apoio à implementação de políticas territoriais e urbanas para o desenvolvimento sustentável	1	01/01/2019	31/12/2022	4.496.496	Ministério da Habitação e Urbanismo
Fortalecimento do Sistema Educacional	(i) fortalecer o sistema de avaliação da educação em todos os níveis; (ii) criar uma plataforma para a promoção de ações para a cooperação internacional; (iii) apoiar o fortalecimento das áreas de formação técnica; (iv) criação de um currículo educacional comum; (v) prestar assessoria e estudos de desenho da avaliação da qualidade da educação no Chile, buscando a equidade do sistema	4	01/05/2019	31/12/2022	3.647.815	Ministério da Educação
Rede de Proteção e Promoção Social	(i) contribuir com o Ministério do Desenvolvimento Social e Família no fortalecimento de instrumento e uso da informação disponível para melhorar o sistema de proteção social e oferta de políticas sociais do Estado	1	01/07/2019	31/12/2022	363.221	Ministério de Desenvolvimento Social e Família
Marco de colaboração para avaliação de impacto do Projeto Infância	(i) avaliar os impactos das Oficinas Locais da Infância	1	01/01/2020	31/12/2021	134.228	PNUD
Marco de colaboração para apoiar o trabalho com jovens	(i) estabelecer a estratégia de apoio técnico e logístico para a implementação da oferta programática do Instituto Nacional da Juventude do Chile	1	01/01/2020	31/12/2021	2.164.037	PNUD

Fonte: UNDP (2021). Elaborado pela autora.

Ademais, no caso do Chile o principal instrumento do PNUD utilizado pelo governo foi a assistência técnica especializada para a implementação e execução dos projetos. A grande maioria dos programas foi financiada integralmente pelo próprio Estado chileno. A única exceção foi o projeto “Democracia participativa, inclusiva e sustentável”, mas foi de apenas 2,26% (UNDP, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho 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 três países, sendo eles, Argentina, Brasil e Chile, 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.

Para cada capítulo, havia um ou dois objetivos específicos. No caso do primeiro capítulo, onde foram tratadas as bases conceituais da pesquisa, o objetivo era identificar com as organizações internacionais podem atuar no combate à pobreza, identificando seus instrumentos e possibilidades. Já no segundo capítulo, houve um tratamento histórico da pobreza, a fim de identificar os condicionantes estruturais da pobreza e desigualdade na região, pois isso é crucial para entender quais políticas e projetos devem ser adotados pelos países para combater estes problemas. Por fim, no terceiro capítulo foi apresentado o panorama atual, cumprindo o objetivo de definir e sistematizar os indicadores de pobreza. Além disso, também foram apresentados os projetos iniciados no período de 2015 a 2020, com o objetivo de investigar, de forma prática, como as organizações internacionais estavam atuando no que tange à mitigação da pobreza e desigualdade na Argentina, Brasil e Chile

Por meio da análise realizada no primeiro capítulo, 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 o 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.

No segundo capítulo, foram apresentados os condicionantes históricos e estruturais da pobreza e desigualdade na América Latina. Viu-se que a invasão européia no continente e a formação de sociedade imposta por ela tem seus impactos até os dias de hoje, uma vez que os grupos que se encontram mais vulneráveis à pobreza atualmente são os mesmos que foram marginalizados naquela época, tais como negros e indígenas. Com isso, foram apresentados os conceitos de heterogeneidade estrutural e desigualdade intergeracional. A heterogeneidade estrutural trata das disparidades internas aos países, com diferenças de produtividade, renda, modo de produção, etc, e que torna mais difícil a superação da pobreza, uma vez que há grandes disparidades de necessidades entre diferentes grupos. Ela é presente em países em desenvolvimento em geral mas é mais especialmente na América Latina, devido ao processo de formação histórico-cultural. Nesse sentido, a desigualdade intergeracional tem um importante papel na manutenção da heterogeneidade estrutural, uma vez que ela faz com que apenas alguns grupos de indivíduos tenham acesso a elementos importantes para a superação da pobreza, como educação de qualidade, enquanto outros têm esse acesso muito mais dificultado, formando assim a cultura do privilégio.

Em seguida, foram analisadas as políticas de combate à pobreza adotadas pelos governos de Argentina, Brasil e Chile no período da Onda Rosa. Verificou-se que uma grande tendência de política pública nesse sentido foram os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs). PTCRs são políticas voltadas às famílias mais pobres e que efetuam uma transferência monetária sob algumas condições predispostas. No caso da Argentina, viu-se o Plan Familias e o Asignación Universal por Hijo. Com isso, o índice de pobreza na Argentina chegou a 11,8% em 2014, o menor para o período analisado. Já no Brasil, foi estudado o Bolsa Família. Além de ter chegado, assim como na Argentina, ao menor índice de pobreza para o período, também verificou-se que houve uma diminuição do abandono escolar entre os beneficiários do programa — que condicionava a transferência

monetária a uma frequência escolar mínima para as crianças. Por fim, viu-se que no Chile a pobreza já vinha diminuindo desde meados dos anos 1990, mas sua queda foi potencializada após a adoção do programa Chile Solidário. Assim como no caso do Bolsa Família, o Chile Solidário também levou a aumento no índice de participação escolar, chegando a 100% entre crianças de 4 a 5 anos. Além disso, também houve um aumento da empregabilidade entre os beneficiários do programa

Por fim, no terceiro capítulo foram apresentados os projetos realizados em parceria com o Banco Mundial e o PNUD nos três países. Houve 35 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. Já no caso chileno, verificou-se uma grande importância dada ao desenvolvimento da educação, especialmente para as universidades, e em políticas voltadas ao jovens, favorecendo os ODS 1 e 4.

Este trabalho, em sua essência, buscou evidenciar a importância das relações internacionais e do multilateralismo para a superação de um dos grandes problemas latinoamericanos: 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

- AFP. Assentamentos populares: o surto abrupto de pobreza no Chile. **Isto É Dinheiro**, [s.l.], 13 maio 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/assentamentos-populares-o-surto-abrupto-de-pobreza-no-chile/>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- AFP. Peronismo para Iniciantes. **Isto É**, [s.l.], 28 out. 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/peronismo-para-iniciantes/>. Acesso em: 18 out. 2021.
- ALVES, J. A. Lindgren. Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 142–166, jun. 1997.
- AMORIM, Felipe; MADEIRO, Carlos. Brasil tem a 8ª pior desigualdade de renda e supera só países africanos. **UOL**, [s.l.], 15 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/12/15/brasil-tem-a-8-pior-desigualdade-de-renda-e-supera-so-paises-africanos.htm>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- 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 em Integração da América Latina) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-18122012-104158/publico/2012_RegianeNitschBressan.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.
- 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.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Programas de transferência condicionada de renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 62, n. 2, p. 105-118, abr. 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1621/1/Programas%20de%20Transfer%20c3%aancia%20Condicionada%20de%20Renda%20na%20Am%20c3%a9rica%20Latina%20uma%20abordagem%20comparada%20entre%20Brasil%20e%20M%20c3%a9xico%20e%20Chile%20e%20Col%20c3%b4mbia.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Panorama Social da América Latina**: 2019. Resumo executivo. Santiago, 2020.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Panorama Social da América Latina**: 2018. Resumo executivo. Santiago, 2019.

COUNTRYECONOMY. **Argentina – Índice de Desenvolvimento**. 2021a. Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/idh/argentina>. Acesso em: 28 out. 2021.

COUNTRYECONOMY. **Brazil - Human Development Index - HDI**. 2021b. Disponível em: <https://countryeconomy.com/hdi/brazil>. Acesso em: 28 out. 2021.

COUNTRYECONOMY. **Chile - Human Development Index - HDI**. 2021c. Disponível em: <https://countryeconomy.com/hdi/chile>. Acesso em: 28 out. 2021.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional. **RAE-Eletrônica**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-12, jul. 2002.

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

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1962.

GALASSO, Emanuela. Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario. **Estudios de Economía**, [s.l.], v. 38, n. 1, p. 101-127, jun. 2011.

GAUDIN, Yannick; NOGUEZ, Rebeca Pareyón. **Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica**. Cidade do México: Comissão Econômica Para A América Latina e O Caribe (Cepal), 2020. 84 p. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46435/1/S2000836_es.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

GUILHERME, Bettina de Souza et al (ed.). **Financial Crisis Management and Democracy: lessons from europe and latin america**. Bruxelas: Springer, 2021. 372 p. Disponível em: https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/43283/2021_Book_FinancialCrisisManagementAndDe.pdf?sequence=1#page=261. Acesso em: 02 dez. 2021.

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, 2004.

JAKOBI, Anja P.. **International Organizations and Lifelong Learning: from global agendas to policy diffusion**. London: Palgrave Macmillan UK, 2009.

LACERDA, Antônio Correa de *et al.* **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante; CABEZAS, Gustavo. Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. In: LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante (ed.). **Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile**. Santiago: Uqbar, 2015. p. 1-33.

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.

MATTEI, Lauro. Políticas sociais de enfrentamento da pobreza na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Argentina. **Revista Katálysis**, [s.l.], v. 18, n. 2, p. 222-230, dez. 2015.

MÁXIMO, Luciano. Após dez anos, Bolsa Família tem desafio de melhorar ensino. **Valor Econômico**, [s.l.], 10 jan. 2014. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/01/10/apos-dez-anos-bolsa-familia-tem-desafio-de-melhorar-ensino.ghtml>. Acesso em: 15 out. 2021.

MOLINA, Frederico Rivas. Argentina vê aprofundar sua desigualdade social. *El País*, [s.l.], 06 jan. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/06/economia/1483732167_789124.html. Acesso em: 01 nov. 2021.

NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley dos Reis. **A amplitude da maré rosa**: uma análise das experiências de governo no Brasil, Chile e Uruguai. 2017. 185 f. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina) - Curso de Integração Contemporânea da América Latina, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2017. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/1694/DISSERTA%C7%C3O%20WANDERLEY%20DEPOSITADA%20OK.pdf?sequence=4>. Acesso em: 12 out. 2021.

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

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano**. [s.l.], 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em: 10 set. 2021a.

RI USP. **Os Acordos de Bretton Woods**. 2020. Disponível em: <https://riuspjr.com.br/os-acordos-de-bretton-woods/>. Acesso em: 10 set. 2021.

ROCHA, Sonia. O Declínio Sustentado da Desigualdade de Renda no Brasil (1997-2009). **EconomiA**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 629-645, jul. 2012.

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

SILVA, Gabriela Ferreira da. **O custo das reformas neoliberais**: impactos do consenso washington em pobreza e desigualdades na América Latina e o Caribe. 2019. 94 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/209690/Gabriela%20Ferreira%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 out. 2021.

SOUZA, Jorge Luiz de. **O que é? IDH**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 01 nov. 2021.

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.

UNITED NATIONS - UN. **Report of the World Summit for Social Development**. Copenhagen, 1995. Disponível em: <https://undocs.org/A/CONF.166/9>. Acesso em: 11 set. 2021.

UNITED NATIONS - UN. President (1968-1981: Robert Strange McNamara). Address to the Board of Governors. Nairóbi, 24 set. 1973. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/930801468315304694/pdf/Address-to-the-Board-of-Governors-by-Robert-S-McNamara.pdf>. Acesso em: 10 set. 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.

VALADÃO, Camila Costa. Política Social na América Latina: tendências contemporâneas. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 11, n. 2, p. 135-146, maio 2019.

VICENTIM, Aline. A trajetória jurídica internacional até formação da lei brasileira no caso Maria da Penha. **Âmbito Jurídico**, [s.l.], 1 set. 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-80/a-trajetoria-juridica-internacional-ate-formacao-da-lei-brasileira-no-caso-maria-da-penha/>. Acesso em: 08 set. 2021.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é? Índice de Gini**. Brasília: IPEA, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 01 nov. 2021.

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

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

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

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

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