

Bolsa Família e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: integração entre plano interno e externo para a difusão de boas práticas¹

Tatiana Oliveira²

tatianasoli@gmail.com

Resumo

O esgotamento das políticas neoliberais implementadas ao longo da década de 1990, levou à necessidade de se repensar a formulação das políticas públicas, nos países Latino Americanos. Não à toa, as primeiras eleições do século XXI consagraram, nesta região planeta, a ascensão ao poder de uma série de partidos de esquerda. No plano internacional, ganhou relevo a defesa dos direitos humanos, de modo que instituições internacionais, sociedade civil e movimentos sociais envolveram-se crescentemente no seu monitoramento. No caso das políticas sociais, argumenta-se que as organizações internacionais representaram atores ativos no processo de ensinamento e difusão de práticas que, incorporadas pelos formuladores brasileiros, deram origem ao programa. Por outro lado, o sucesso do programa garantiu a exportação do modelo adotado, contribuindo, para a projeção internacional da imagem do Brasil.

Palavras-chave: Política Internacional – Políticas Públicas – Políticas Sociais – Bolsa Família

¹ Gostaria de agradecer à minha orientadora, professora Leticia Pinheiro (IRI/PUC-Rio), pelo incentivo sem o qual, provavelmente, este artigo não existiria. À Maria Isabel McDowell cuja ajuda na leitura de Amartya Sen foi fundamental para que eu pudesse incluí-lo no trabalho. Por último, mas nem por isso menos importante, agradeço à Anna Carolina Mendes Silva e à Pedro Mourelle, pela leitura atenta e cuidadosa do trabalho.

² Tatiana Oliveira é aluna do curso de graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Introdução

Discutir pobreza e desigualdade social enseja debates polêmicos e apaixonados. Isto porque eles envolvem questionamentos sobre o posicionamento político dos debatedores, suas concepções acerca do critério de eficácia econômica e a imaginação com relação à sociedade desejada. Em que pesem os fatores humanos implicados no problema – miséria, fome, desnutrição, mortalidade infantil, saúde e escolaridade precárias etc. –, surgem outras questões delicadas como a decisão sobre a (re)alocação dos recursos de uma sociedade, a interferência do Estado na economia e mesmo se há responsabilidade da autoridade política com relação à distribuição dos resultados da competição social. A dificuldade de se tratar destas questões ganha relevo em contextos políticos nos quais se observam sociedades altamente assimétricas como no Brasil.

Segundo um trabalho conjunto de Elisa Pereira Reis e Simon Schawartzman, preparado por solicitação do Banco Mundial, existem dois caminhos para a pobreza: os processos de exclusão em si, a partir dos quais “setores que antes eram incluídos foram expulsos e marginalizados por processos de mudança social, econômica ou política; ou de processos de inclusão limitada, pelos quais o acesso ao emprego, renda e benefícios do desenvolvimento econômico ficam restritos a determinados segmentos da sociedade” (REIS & SCHAWARTZMAN, 2000). No caso brasileiro, o histórico de modernização conservadora³ situa o país na segunda hipótese.

Por sua vez, Sonia Rocha (2000) classifica os países com incidência persistente de pobreza absoluta em dois grupos: “(...) o primeiro é formado por aqueles nos quais a renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo considerado indispensável a cada um de seus cidadãos. Deste modo, a renda per capita é baixa e a pobreza absoluta inevitável (...)” (*ibidem*). No segundo grupo de países, “o produto nacional é suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário para todos, de modo que a pobreza resulta da má distribuição de renda” (*ibidem*). O Brasil enquadra-se neste último caso.

A importância de um programa como o Bolsa Família⁴, que consegue conjugar a transferência direta de renda por meio da ação estatal às condicionalidades que são impostas aos beneficiários, relaciona-se ao combate simultâneo das duas deficiências

³ A idéia de modernização conservadora, aplicada ao contexto sócio-político brasileiro, diz respeito à percepção de convivência entre elementos que representam a modernização e o atraso, ou da mudança que produz a manutenção do *status quo ante*. Nas palavras de Werneck Vianna, “a conservação, para bem cumprir o seu papel, necessita reivindicar o que deveria consistir no seu contrário – a revolução. Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se automeando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização” (VIANNA, 2004).

⁴ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda direta e condicional para famílias em situação de pobreza. Tem por objetivo a ruptura do “ciclo intergeracional da pobreza por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação” (MDS, SUMÁRIO EXECUTIVO, 2007).

supracitadas (inclusão limitada e má distribuição de renda). Contudo, para os objetivos deste trabalho procura-se enfatizar três aspectos do programa: Em primeiro lugar, busca-se demonstrar como a elaboração do Bolsa Família responde, de certa forma, ao esgotamento das políticas neoliberais implementadas durante a década de 1990. Em segundo lugar, ressalta-se o papel das instituições, nacionais e internacionais, para o bom desempenho do país no combate à pobreza e à desigualdade social. No que tange o federalismo, o Bolsa Família proporciona uma maior articulação entre as diferentes instâncias governamentais de nível local, regional e nacional, tendo em vista a necessidade de fiscalização constante do cumprimento das condicionalidades.

É importante ressaltar, em terceiro lugar, que o programa tem sido utilizado em benefício da projeção internacional da imagem do Brasil. A associação do Bolsa Família aos Objetivos do Milênio contribui para consubstanciar o posicionamento da diplomacia brasileira em torno da preservação do arcabouço onusiano, adaptando-o, porém, sem desqualificá-lo; da valoração das organizações internacionais multilaterais; e dos princípios ocidentais de liberdade, democracia e respeito aos direitos humanos. Além disso, o programa serve para avançar algumas das questões centrais para a política externa republicana: a aspiração de maior visibilidade e participação na configuração da ordem mundial, a liderança regional e a candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (LIMA, 1994).

Nesse sentido, respondendo à pergunta feita por Elisa Reis em um de seus trabalhos sobre “[a]té que ponto é de se esperar que desigualdades sociais profundas tenham conseqüências para a definição de uma identidade política” (REIS, 1985), percebemos que no mundo contemporâneo a elevação dos direitos humanos ao patamar de critério de civilidade (DONNELLY, 2000), implica na total correlação entre as variáveis citadas pela autora. Uma identidade associada à violação da dignidade humana, ao desrespeito em relação aos direitos fundamentais do homem, e, portanto, à manutenção de políticas excludentes, que geram desigualdade sociais profundas, resulta numa diminuição das opções de barganha do país nos fóruns internacionais.

Uma década de políticas neoliberais

O objetivo desta sessão é discutir a adoção de prescrições neoliberais para a formulação de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade na América Latina. Pretende-se, com isto, fornecer as bases para se pensar a trajetória brasileira.

Ao longo de toda a década de 1990, as políticas de desenvolvimento dos países pobres foram orientadas pelo consenso em torno do discurso neoliberal. O conjunto de regras práticas que caracterizavam a ação neoliberal foi esquematizado em Washington, em 1989. São elas: promoção da estabilidade econômica internacional, investimento, desigualdade, instituições e ideologia⁵. Embora haja controvérsia acerca da coerência de tais prescrições elas, de fato, exerceram forte influência nas reformas econômicas de muitos países latino americanos. Nesta região, estas cinco recomendações tomaram a forma da necessidade da disciplina fiscal, da reforma tributária, das taxas de juros reais e positivas, da taxa de câmbio competitiva, da abertura comercial, da captação de investimento externo direto, da privatização, da desregulamentação econômica e do direito de propriedade. Moisés Naím (2000) atribui a popularidade do citado consenso ao momento singular de seu surgimento. Além disto, o combate à pobreza e à desigualdade social está, segundo este novo paradigma, diretamente ligado à estabilidade política que viabilizará tais reformas.

A década de 1980, geralmente identificada como a década perdida, pode ser também caracterizada como a década da perplexidade, dado o repentino fim da União Soviética e, com ele, o atestado fracasso das políticas socialistas. Ao contrário, alguns dos fatores para o sucesso neoliberal foram não apenas o seu “tom confiante” ou o discurso de cientificidade, como destacam Naím (*op. cit.*) e Boaventura Santos (2005). Concorreram para isto, a progressiva eliminação das políticas de *welfare* implementadas originalmente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos sob as administrações, respectivas, de Margareth Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1981-1989). Ademais, a crise da dívida externa nos países latino americanos, conjugada à ascensão de administrações pró-mercado, reforçou, por um lado, a tendência de redução dos custos governamentais que, com freqüência, leva a uma diminuição dos gastos em políticas sociais. Por outro lado, ensejou o discurso acerca da necessidade da maximização dos resultados das reformas econômicas que estavam sendo implementadas, de modo a legitimar os cortes orçamentários supracitados. Some-se a isto, de forma decisiva, a atuação tanto do Banco Mundial quanto do Fundo Monetário Internacional, uma vez que a liberação dos empréstimos requeridos pelos países latino americanos – todos, à exceção do Chile, com problemas nas suas balanças de pagamentos – estava condicionada à adoção e implementação do receituário neoliberal. A ajuda internacional estava à disposição daqueles que se propusessem a empreender as reformas estruturais apresentadas pelos dois bancos.

⁵ No momento imediatamente posterior ao fim da União Soviética, temia-se pelo fracasso da implantação de uma economia de mercado. A falência modelo neoliberal suscitava dúvidas quanto à possibilidade de retorno aos regimes autoritários e fechados ao comércio mundial. Nas palavras de Naím (2000), “[a] ideologia traz paciência, as pessoas estão dispostas a darem uma chance à mudança se acreditarem que os princípios por trás delas são sólidos e que, no fim das contas, serão beneficiadas”.

Estas medidas, entretanto, não foram aplicadas de forma homogênea. Sonia Draibe (1995) identifica dois momentos para a sua implantação: Na primeira fase, o objetivo era vencer a crise econômica da década de 1970 e 1980. A superação das dificuldades financeiras vividas viria, então, “pela negação dos princípios social-democratas de regulação econômico-social”. No entanto, partir da segunda metade da década de 1990, “a ênfase maior tem sido posta nos vetores de políticas que podem sustentar o crescimento apoiado na elevação da competitividade sistêmica, e no reforço a mecanismos de modernização e flexibilização das estruturas e fatores sociais, condizentes com as características das novas tecnologias” (*ibidem*).

Sabe-se, todavia, que o fôlego teórico neoliberal é bastante reduzido quando o assunto são as políticas sociais (DRAIBE, 1995). Para os neoliberais, as conseqüências do financiamento do gasto público em programas sociais são perversas. Na descrição de Sônia M. Draibe (*op. cit.*), provocaram: “a ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseguinte diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de ‘gângues’ e a criminalização da sociedade”.

A tese do Estado mínimo, segundo a qual o mercado constitui um mecanismo para a eficiência alocativa de recursos, rejeitando, portanto, a intervenção governamental na economia, se eficaz nos países do norte desenvolvido, encontra fortes desafios no sul em desenvolvimento. Isto porque, ao contrário do pensamento liberal, de forma geral, nesta região do planeta, a assimetria de oportunidades é regra, não exceção. Nestes casos, onde há ausência de uma estrutura social igualitária, a não interferência do governo na tentativa de reparar tais desigualdades, acaba no mais das vezes, por reforçá-las. O mesmo acontece com os programas de auxílio à pobreza que se negam a reconhecer as necessidades de grupos específicos, sob o argumento de que uma política focalizada provocaria discriminação e distorções de mercado.

Não obstante, ao final da década, a “compreensão, frustrante e realista” (NAÍM, *op. cit.*), de que a macroeconomia não pode ser um fim em si mesma, mas uma pré-condição para o desenvolvimento, bate à porta dos financiadores internacionais, provocando pequenas alterações no discurso ortodoxo. Se um dos objetivos dos ajustes estruturais promovidos pelo Consenso de Washington foi a inserção dos países da economia global, a crise do fordismo – já no final da década de 1960 – e a emergência do neofordismo (ou modelo flexível japonês), demandou um novo tipo de trabalho e, conseqüentemente, demandou um novo tipo de políticas sociais voltadas para educação, saúde e infra-estrutura (DRAIBE, 1995; GUIMARÃES *apud* WEISSHEIMER, 2006). Segundo Draibe:

“Há, em primeiro lugar, razões de ordem econômica que propõem a eliminação da pobreza, através de políticas que, de forma duradoura, capacitem os setores destituídos a produzirem e adquirirem independência, inclusive do assistencialismo emergencial. Essa estratégia parte do reconhecimento de que a pobreza, o não-acesso de vastas camadas da população a bens e serviços básicos, agravou-se constituindo hoje entraves à modernização das economias e a sua conversão a formas mais descentralizadas, mais abertas, mais adaptáveis e dinâmicas do ponto de vista tecnológico. Em outras palavras, as reformas sociais devem ser também e logo acompanhadas de reformas sociais que contribuam para a sua sustentação” (DRAIBE, *op. cit.*).

Objetivando o enfrentamento destes desafios, os programas sociais, como os de renda mínima em dinheiro, passaram a ser adotados pelos governos. Essas novas políticas sociais respondem a três propostas diferentes de implantação: a descentralização, a privatização e a focalização. A primeira pressupõe que as políticas sociais não devem ser privilégio da estrutura central do governo, embora este tenha participação na sua elaboração, através do estabelecimento de metas e diretrizes gerais, e no seu financiamento. A idéia é de que os governos em nível local, que vivenciam ativamente as realidades dos beneficiários, possuem um papel de grande relevância na formulação de políticas voltadas para o bem estar, à medida em que podem atacar um problema específico, muitas vezes urgente, além de promoverem parcerias com organizações não governamentais (*ibidem*).

Por privatização, entende-se o deslocamento da produção de bens e serviços públicos ou para o setor privado lucrativo ou para o setor privado não-lucrativo. Em ambos os casos, objetiva-se racionalizar a máquina burocrática do governo, evitando a corrupção advinda do *inchamento* do aparelho estatal e de gastos considerados excessivos e desnecessários (*ibidem*).

A política de focalização, por sua vez, vai de encontro ao princípio fundamental do liberalismo, qual seja, o da igualdade entre os homens. Significa o direcionamento dos recursos do governo para públicos-alvo específicos, “*seletivamente* escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (*ibidem*). Dado que o objetivo do artigo é pensar as políticas sociais no Brasil, em especial, o Bolsa Família, programa que utiliza os métodos de focalização, cabe uma análise mais aprofundada do tema (*ibidem*).

De maneira geral, a política de focalização sofre as seguintes críticas: (1) dissociação entre a renda auferida e a quantidade/duração do trabalho; (2) estímulo ao sentimento de comodismo, dado que não há correlação entre a contribuição do indivíduo para a renda geral da nação e a sua renda efetiva; (3) abandono do trabalho, ou permanência na informalidade; (4) diminuição da arrecadação de impostos; (5) promoção da abstenção da responsabilidade do governo em empreender políticas públicas universais, consubstanciadas na oferta de escolas e hospitais de qualidade para *todos*, sob o

argumento de que amplia-se a liberdade dos indivíduos e das famílias que passam a ter a possibilidade de escolha dos serviços e bens adquiridos.

O argumento sobre a cultura tuteladora do Estado e a tradição clientelista que supostamente imperariam na sociedade brasileira, sobretudo nas camadas mais baixas da população, impedindo a verdadeira emancipação dos beneficiados pelas políticas sociais, pode ser contestado de acordo com as últimas notícias veiculadas sobre o Programa Bolsa Família. O jornal O Estado de São Paulo publicou reportagem, no dia 11/08/2008, escrita por Roldão Arruda, que continha a seguinte manchete: “Beneficiários que melhoram de vida pedem para sair do Bolsa Família”. Cabe incluir a citação que inicia o texto de Arruda:

“Bom dia! Eu, Sueli Miranda de Carvalho Silva, venho, por meio destas linhas, agradecer os idealizadores do Bolsa-Família, os anos que fui beneficiada. Ajudou-me na mesa, o pão de cada dia. Agora, empregada estou e quero que outro sinta o mesmo prazer que eu, de todo mês ser beneficiada. Obrigado.” (ARRUDA, 11 ago. 2008).

Outros depoimentos são destacados:

“Creunilde de Oliveira, empregada doméstica, com 33 anos, pediu desligamento depois que sua patroa decidiu registrá-la. Mãe solteira de um garoto de 8 anos, estava desempregada e vivia da venda de panos de prato nas feiras de Cidade Soberana, bairro pobre da periferia de Guarulhos, na região metropolitana de São Paulo, quando se inscreveu no programa e passou a receber R\$ 75 por mês.” (*ibidem*).

“Segui assim até que consegui o emprego, o registro em carteira e um empurrão da patroa para matricular-se num curso de auxiliar de enfermagem. “Fui salva pelo Bolsa-Família. Me ajudou pra caramba”, conta Creunilde. “Mas agora não estou precisando. Liguei para a assistente social e disse: não acho justo.” (*ibidem*).

“A lavadeira Mercedes dos Santos Oliveira, de 53 anos, também procurou o serviço de assistência social da Prefeitura de Santo André, na região do ABC paulista, para pedir o desligamento. Seu motivo, porém, foi diferente: “Rasguei meu cartão porque minha filha mais nova, de 14 anos, parou de estudar. Então eu disse que não era justo continuar recebendo aqueles R\$ 75 por mês. Me ajudava? Claro que ajudava: eu pagava o gás, comprava um calçado, material escolar... Mas não posso pegar mais esse dinheiro.” (*ibidem*).

Segundo a reportagem de Arruda, desde a criação do programa, 60.165 famílias pediram voluntariamente o desligamento do programa. A expressividade dos números e da experiência dos ex-beneficiários, demonstra o sucesso do programa. Igualmente, no que tange à queda das arrecadações, cumpre lembrar que, ainda que permaneça a situação informalidade no mercado de trabalho brasileiro, os recursos dirigidos às famílias beneficiadas pelo programa geram um efeito multiplicador que se não suprima esta deficiência, ao menos a ameniza pela inclusão de novos consumidores no mercado.

A questão da igualdade, um pouco mais complexa, requer reflexão mais extensa. De acordo com Amartya Sen (2001), o problema fundamental das teorias liberais sobre a

desigualdade social constitui no fato de que, todas elas, assentam-se sobre o princípio da igualdade. Contrariamente, de acordo com o autor, a única característica geral da humanidade é a diversidade. Com isto, Sen aponta para os perigos do que ele chama de “a poderosa retórica da igualdade humana”, afirmando que, ao rejeitar variações interpessoais as políticas públicas apresentam resultados diversos dos desejados, tornando-se altamente antiigualitárias. Neste sentido, considerar igualmente todos os indivíduos de uma sociedade resulta em ineficiência das políticas. Dito de outra forma, para Sen, os efeitos maléficos do igualitarismo advêm da necessidade de simplificação da razão pragmática.

Em *Desigualdade Reexaminada* (*op. cit.*), Sen desfaz a fronteira entre a ética e a economia. Para o autor, a elaboração de políticas sociais que visem o combate à desigualdade, implica, necessariamente, num dilema sobre o que é bom ou vantajoso para o ser humano. De acordo com Sen, para o homem, “bom” é viver uma vida de “escolhas genuínas”. O conceito de “funcionamentos” auxilia a explicação do que ele considera como “bom”. Funcionamentos são estados e ações que o homem realiza ao longo de sua vida, possuindo valor em si mesmas. É a capacidade para atingir tais funcionamentos que deve ser igualada segundo o autor. Para isto, o prêmio Nobel propõe a mudança da pergunta de partida que motiva as políticas públicas. Em vez de os formuladores se perguntarem o por que da igualdade, os questionamentos deveriam girar em torno de qual é a igualdade desejável.

Ao perguntar “igualdade de quê?” expõe-se não só a idéia central de uma teoria, ou seja, os conceitos em que ela baseia seu ordenamento social central, mas também expomos os aspectos em que a desigualdade pode ser aceita. Sen defende que, dada a diversidade humana, a busca de igualdade de certos aspectos implica, necessariamente, a desigualdade de outros. Com tal afirmação ele nega a possibilidade de se considerar a diversidade humana como uma dificuldade secundária que poderia ser deixada para investigações de segunda hora. Ao contrário, ela é um aspecto fundamental do interesse pela igualdade. Dessa forma, tendo em vista que a sua teoria se baseia na diversidade, um momento crucial para a elaboração da política correlaciona-se à escolha das variáveis (a “variável focal”) que se deseja analisar. Este trabalho é denominado por Sen como “escolha do espaço”.

O esgotamento do modelo e o papel das instituições

Nesta sessão, apresentaremos um breve histórico sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, destacando o aspecto inflacionário nele contido. Em seguida,

apontaremos o esgotamento dos efeitos distributivos do plano Real que levaram à reformulação dos programas sociais no governo Lula.

Dentro da estratégia de desenvolvimento do país e, notadamente, o desenvolvimento industrial, um dos instrumentos utilizados foi a inflação. De acordo com Silva Fernandes (2003), a concentração de renda no país não deriva de um governo particular. Decorre da maneira pela qual o processo de industrialização foi conduzido. O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, e em muitos países da América Latina, atribuiu centralidade à inflação como instrumento de fomento do crescimento. Isto porque desde a década de 1930 até a crise do início da década de 1980, período em que o desenvolvimento brasileiro passou a estar ligado à industrialização por substituição de importações, a ausência de mecanismos internos de alavancagem, fez crescer o papel do Estado como motor do desenvolvimento.

A dificuldade para o financiamento de tamanha empresa fez com que governos sucessivos se apoiassem na emissão de moeda tanto para financiar tanto o déficit da balança de pagamentos quanto para o processo de desenvolvimento. Como se sabe, emissão e inflação são processos intimamente correlacionados. Emissão aumenta a liquidez da moeda no mercado, de modo que a sua desvalorização é uma consequência imediata. Inflação implica uma pressão sobre o nível dos preços, fazendo-os aumentar. A elevação dos preços dos gêneros básicos, como alimentos e vestuário, representa um decréscimo quase que imediato no bem estar das famílias, especialmente, das famílias mais pobres. Além disso, o chamado “imposto inflacionário” representa, de início, uma transferência de renda dos indivíduos para o Estado, dado que não há como anular o consumo. Nas palavras de Silva Fernandes (2003):

“Tendo em vista que economias de industrialização retardatária não possuíam alternativas capazes de se contraporem a esta dinâmica, todo esse processo era visto como ‘benigno’ e como uma etapa necessária para o desenvolvimento econômico e social. As questões redistributivas passavam ao largo do debate e da implantação das políticas econômicas (*ibidem*).

Na década de 1980, sobreveio a crise da dívida sem que este novo fator refletisse na alteração do modelo de desenvolvimento. O descontrole inflacionário característico do período resultou, assim, na acentuação da concentração de renda entre 1987-89. Com uma diferença: a combinação entre inflação e concentração de renda passou a ser percebida pelos decisores como um entrave para a continuidade do próprio crescimento e, com ele, do regime de exceção, vale lembrar. Nesse sentido, o Plano Cruzado possuía como premissa básica a reversão do processo inflacionário e a redistribuição de renda. Contudo, a política ortodoxa implementada por Simonsen gerou uma situação de recessão que levou à diminuição da demanda interna, redução do poder de compra da população, desestímulo

aos investimentos e uma alta inflacionária descontrolada, chegando a um patamar superior aos 200% de inflação anual (KON, 1999).

Na década de 1990, o Plano Collor correlacionava o combate à inflação ao controle da liquidez. Logo após a posse do novo governo, a ministra da fazenda, Zélia Cardoso de Mello, anunciou o programa de combate à inflação, baseado em três pontos principais: (1) uma reforma fiscal, visando a aumentar em 10% do PIB a arrecadação do governo; (2) uma reforma monetária, cujo objetivo era acabar com a moeda indexada, seguida do bloqueio de 80% das rendas dos ativos financeiros do setor privado; (3) uma política de rendas, a partir da instauração do congelamento de preços e salários. No entanto, o resultado foi um plano ambíguo e ineficaz, classificado por Roberto Campos como “uma missa liberal rezada por sacerdotes intervencionistas e que, portanto, não seria levada a sério” (CARNEIRO, 1994).

Durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) a estabilização econômica e o controle real da inflação significaram um momento de inovação comparativamente aos modelos de desenvolvimento anteriores, vez que: (1) reconhece a necessidade de se alterar as estratégias de crescimento do passado; (2) promove combate acirrado à inflação com o objetivo de interromper o histórico e as conseqüências perversas do déficit público sobre as contas do governo; (3) põe fim à indexação dos preços, que passariam a flutuar de acordo com o mercado; (4) abre os mercados como forma de eliminar os monopólios e promover uma renovação tecnológica no país (*ibidem*); (5) coloca a política externa a serviço do desenvolvimento, através da estratégia de “autonomia pela integração”⁶.

Segundo Sonia Rocha, os efeitos distributivos do Plano Real foram efetivos, fruto da estabilização econômica, e, principalmente, do controle da inflação⁷. Este último ponto apresenta o poder de melhorar a vida da população de baixa renda, tendo em vista que interrompe a corrosão do poder de compra destas camadas pelas desvalorizações sucessivas da moeda. Nas palavras da autora,

“O plano de estabilização afetou de forma positiva e mais acentuada os rendimentos menores. O efeito combinado da liberação do comércio exterior, da boa safra agrícola e da alta dos preços dos *non-tradeables*, possibilitando ganhos reais para a mão de obra qualificada, conduziu a uma forte redução da proporção de pobres” (*ibidem*).

No entanto, como explicam Sonia Rocha (*op. cit.*) e Silva Fernandes (*op. cit.*), os efeitos distributivos verificados do Plano Real, concentram-se, sobretudo, no primeiro ano de

⁶ O termo “autonomia pela integração” foi cunhado pelo ministro Luiz Felipe Lampreia e designa a “a declarada busca de ganhos de autonomia por meio da participação do país em fóruns decisórios multilaterais (...)” (AMARAL VIEIRA, 2002).

⁷ Uma observação de Rocha (*op. cit.*) sobre o coeficiente de GINI do período é importante: “Como a desigualdade de renda está atrelada aos altos rendimentos no extremo superior da distribuição, ganhos do rendimento na base da distribuição, como os ocorridos após o Plano Real, pouco afetam o coeficiente de Gini, que declinou apenas de 0,58 para 0,57 entre 1993 e 1995.”

governo FHC. Silva Fernandes chama a atenção para o fato de que as estratégias de enfrentamento da pobreza não podem e não devem se resumir às questões macroeconômicas, embora, de fato, elas representem uma variável fundamental.

“A redução da inflação afeta apenas uma vez a redistribuição da renda. Tem um efeito do tipo “once for all”. Ou seja, a queda brusca do aumento dos preços redistribui a renda a favor daqueles que antes não conseguiam se proteger na “ciranda financeira”. Entretanto, este efeito acontece de uma única vez, enquanto para haver redistribuição de renda no longo prazo significa criar condições endógenas de crescimento auto-sustentado” (*ibidem*).

Opostamente, Sonia Rocha (*op. cit.*) atribui maior ênfase, na explicação do esgotamento do modelo, ao contexto econômico nacional e internacional, haja vista as crises Asiática (1997) e Russa (1998), além de uma conjuntura “macroeconômica delicada [no plano doméstico] que resultava de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e de déficits públicos crescentes”. A redução da atividade econômica afetou os pobres mais fortemente, com efeitos distintos, se observada a condição de vida no campo e na cidade. O impacto da estabilização econômica se fez sentir, sobretudo, nas cidades por conta da retomada da atividade econômica. Disto decorre que se manteve o padrão de desenvolvimento que privilegia as regiões sudeste e sul do país. Conseqüentemente, a região norte continua a apresentar níveis preocupantes de subdesenvolvimento. De acordo com Rocha (*op. cit.*), o agravamento da pobreza em áreas metropolitanas, foi amenizado, em termos numéricos, pela ligeira melhoria em áreas não-metropolitanas, o que ocorreu, provavelmente, pela saída das indústrias dos grandes centros urbanos para as médias e pequenas cidades.

À primeira vista, a principal diferença entre o Bolsa Família e as políticas sociais da gestão Cardoso é a aglutinação dos vários programas existentes – o Bolsa Escola, do Ministério da Educação e o Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde – em um único programa de transferência de renda monetária. Um olhar cuidadoso, todavia, revela outros fatores. Em primeiro lugar, os programas sociais anteriores ao Bolsa Família limitaram-se às maiores cidades e não conseguiram alcançar as pequenas cidades do interior. No caso do Bolsa Família, entretanto, ganha destaque a ampliação da capacidade de consumo das famílias pobres do Nordeste brasileiro. De mais, este programa garantiu a melhoria da vida e do bem estar das famílias através da “obtenção de fontes regulares de renda, o que os permitiu ter comida, roupas e pequenos bens de consumo” (ESTRELLA & RIBEIRO, 2008). A revisão constante do valor do benefício, pelo governo, teve o efeito de garantir a constância do poder de compra das famílias, que antes, ficavam vulneráveis às variações do IPC (Índice de Preços ao Consumidor). Por fim, o estabelecimento das condicionalidades garante o elemento de mudança estrutural na condição de vida das pessoas beneficiadas. As famílias, conscientes das obrigações que envolvem o recebimento do benefício,

passaram a exigir a freqüência escolar dos seus filhos e passam a visitar regularmente hospitais e postos de saúde.

No que se refere ao investimento do governo, durante o governo Cardoso foram gastos R\$ 2,6 bilhões anuais para atender 1,7 milhão de indivíduos. Ao longo das duas gestões do governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento Social divulgou que o valor dos benefícios concedidos passou de R\$570 milhões em 2003 para 7.525 milhões em 2006 para atender um total de 11 milhões de famílias ou o equivalente a 48 milhões de pessoas aproximadamente (ESTRELLA & RIBEIRO, 2008).

Voltando ao Amartya Sen (2001), argumentei, na sessão anterior, de acordo com este autor, que a ênfase dos programas de distribuição de renda deve estar nas capacidades para a realização de funcionamentos. Enquanto funcionamentos podem ser considerados as realizações concretas de uma pessoa ao longo da vida – por exemplo, a aquisição de uma casa ou de um carro, a compra de material escolar para os filhos, ter pleno acesso à saneamento básico, a redes de hospitais, estar livre de doenças etc. –, o conjunto de capacitores de uma pessoa corresponde aos instrumentos de que ela dispõe para a realização dos seus desejos. Estes instrumentos, por sua vez, referem-se à escolaridade, inteligência, boa saúde, dinheiro, infraestrutura de transporte, de saneamento básico, rede de hospitais etc. Assim, ter capacidades significa ter a liberdade de realizar. Nesse sentido, assim como Estrella e Ribeiro (*op. cit.*), acredita-se que a abordagem do governo brasileiro, sob a gestão do PT, ao formular o programa Bolsa Família aproxima-se da de Sen (*op. cit.*). Dessa forma

“ao inverter a relação entre renda e capacidade ao invés de conceder a renda domiciliar como meio para obter certas capacidades, o aumento da capacidade produtiva das pessoas determina o aumento da sua habilidade em gerar renda e bem-estar. No sentido elaborado por Sen (1998) e Abranches (1985), políticas que reduzem as desigualdades de condições, de oportunidades e de acesso são exatamente aquelas que têm maior probabilidade de combater a pobreza” (ESTRELLA & RIBEIRO, *op. cit.*).

Enfim, uma última observação. Reitera-se que os programas de transferência direta de renda monetária, como o Bolsa Família, são eficazes porque têm a chance real de romper o ciclo intergeracional de pobreza ao estabelecerem as condicionalidades para o recebimento do benefício. Isto não significa que o governo fique livre da responsabilidade de investir em outras políticas públicas de caráter universal, como, por exemplo, a construção de escolas e hospitais. Pelo contrário, o seu sucesso destes programas, no longo prazo, depende da correlação entre os três fatores supracitados (transferência de renda, condicionalidades, políticas públicas universais). Depende também, no plano doméstico, da participação das instituições públicas tanto na elaboração, na fiscalização do cumprimento das condicionalidades, no financiamento dos programas. Um dos problemas cruciais, no

caso do Brasil, é a articulação entre as diferentes instâncias governamentais de nível municipal, estadual e federal.

Por outro lado, embora haja a necessidade de pressupor os funcionamentos desejados pela população no momento de formulação da política social, há que se ter o cuidado de não se projetarem os desejos dos próprios formuladores ou daquilo que define um padrão médio de consumo e bem-estar. Como nos mostra Sen (*op. cit.*), particularmente para desigualdades arraigadas, pessoas extremamente pobres podem, adotando um enorme conformismo, contentarem-se com metas menores e serem felizes, o que não significa inexistência de desigualdade.

O Bolsa Família e os Objetivos do Milênio

Em setembro 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou as 191 nações que fazem parte do sistema ONU para discutir o desenvolvimento dos países mais pobres. Nesta conferência, oito objetivos principais, a serem alcançados até 2015, foram traçados: (1) erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) atingir o ensino básico universal; (3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde da mulher; (6) combater o HIV/Aids, malária e outras doenças; (7) promover o desenvolvimento sustentável; (8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (TELES, 2006). No terceiro relatório de avaliação da participação do Brasil no cumprimento das metas propostas pela ONU, o presidente Luiz Inácio da Silva destacou a proteção dos Direitos Humanos como um elemento “*indissociável* para o alcance dos ODM” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; grifo meu). Esta é uma percepção fundamental para a argumentação que se quer alinhar.

Os horrores da Segunda Guerra Mundial (1939-45) levaram o mundo a um movimento de internacionalização (e universalização) dos direitos humanos, surgindo, no pós-guerra, como resposta aos horrores do nazismo. Segundo Flávia Piovesan (2003), neste momento o Estado foi apresentado como o grande violador dos direitos humanos.

“(…) a era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais e ciganos, etc. (...) No dizer de Ignacy Sachs, o séc. XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial” (*ibidem*).

Nesse sentido, refletindo tais mudanças, o conceito de soberania⁸ teve de adaptar-se, ao longo do tempo, de modo a incorporar a nova percepção acerca do papel do Estado, que passou a ter como responsabilidade primordial a garantia da dignidade humana e a proteção dos direitos humanos⁹. A controvérsia em torno deste tema se refere a uma característica que distingue, fundamentalmente, o sistema internacional do ordenamento interno dos Estados.

Ao contrário do que acontece na política doméstica, no plano internacional, não ocorre, e nem poderia ocorrer, a verticalização da autoridade. Isto é: não há uma autoridade supranacional, com o poder de impor regras e normas compulsoriamente. Tampouco existe uma instância que concentre os meios coercitivos. Mesmo as organizações internacionais, como pode antever o senso comum e muitos jornais de grande circulação, não possuem tal prerrogativa.

Neste contexto, o plano internacional, caracterizar-se-ia, tal qual no estado de natureza hobbesiano, como um ambiente no qual prevalece a guerra de todos contra todos. Mais do que isto, dada a situação de anarquia descrita acima, o uso da violência seria não apenas aceitável, como recomendável. Assim, expressão do voluntarismo da política internacional, prevaleceria a idéia de que os estados representam bolas de bilhar ou caixas-pretas¹⁰ fechadas que estabelecem, tão somente, o mínimo contato necessário umas com as outras.

Contudo, a história do século XX, especialmente, como apontou Piovesan, em sua segunda metade, apresentou uma outra narrativa. De forma geral, observa-se que as idéias que circulam no plano externo afetam a constituição das preferências dos Estados, o que pode ocorrer de três maneiras: A primeira delas corresponde à formação de mapas cognitivos que funcionam como lentes, informam os atores sobre suas visões de mundo, ou, de outra forma, ao lhes comunicarem a realidade, têm impacto direto sobre definição de seus interesses. Em segundo lugar, as idéias podem alterar o resultado de uma interação estratégica, na qual não se verifica a existência de um único equilíbrio possível. Em outras

⁸ O conceito tradicional de soberania pressupõe duas dimensões: uma interna e uma externa. No plano da política doméstica, em termos weberianos, o conceito de soberania refere-se ao exercício da autoridade política legítima, consubstanciada na concentração dos meios de coerção, circunscrita a um território e população específicos, para além do qual as ações de um determinado líder não possuem qualquer validade. O exercício da dominação organizada, ainda segundo este autor, pressupõe, portanto: “um estado-maior administrativo” ou o “poder despótico” e “meios materiais de gestão” ou “poder infra-estrutural” (WEBER, 1985).

⁹ Este argumento é reforçado pelo trabalho de Sikkink (1993): “Human Rights policies emerged because policy makers began to question the principled idea that a country’s internal human rights practices are not legitimate topic of foreign policy (...) At its most general level, the debate over human rights forms part of a more fundamental debate over the changing nature of sovereignty, since the doctrine of internationally protected human rights offers one of the most powerful critics of sovereignty as the concept is currently understood, and the practices of human rights law offer concrete examples of shifting understanding of the limits of sovereignty.”

¹⁰ Estas imagens ficaram consagradas pelo trabalho de Kenneth Waltz (1979), o principal pensador da corrente neorealista das Relações Internacionais.

palavras, em face de uma situação na qual necessitem fazer escolhas, os decisores optarão por aquela que julgarem desejável de acordo com os valores por eles estabelecidos como relevantes. Por último, e de forma significativa, as idéias influenciam a atuação externa dos Estados quando internalizadas por instituições domésticas e internacionais (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993).

Para Kathryn Sikkink (1993), a emergência dos direitos humanos no pós-1945 constitui um forte exemplo do primeiro tipo de interferência. Tais direitos entendidos enquanto elementos ideacionais do sistema internacional, não representam, de acordo com a autora, uma simples vitória de idéias sobre os interesses, o que poderia ser considerado utopia. Com efeito, não representam o abandono do interesse nacional. Constituem, isto sim, uma alteração de longo-prazo na percepção do que seja designado por *interesse*. Não obstante, essa alteração de longo prazo na percepção do interesse nacional dos Estados pressupõe, ao contrário do argumento que vê o sistema internacional como um espaço anômico, de insegurança e auto-ajuda, que há, de fato, interação entre as unidades. Mais do que isto, a inter-relação entre elas gera um processo de formulação de “normas de convivência” que denominamos, tal qual ocorre para os indivíduos em sociedade, de um processo de *socialização*.

Por seu turno, a socialização dos Estados acaba por afetar o comportamento nacional e internacional da autoridade política, compreendendo três fases: (1) adaptação; (2) alteração de consciências/comportamento via argumentação, diálogo e persuasão; (3) institucionalização e constituição de hábitos, sendo esta a fase aquela em que os novos valores foram completamente absorvidos e fazem parte do espectro cognitivo dos atores¹¹. No entanto a difusão de normas internacionais de direitos humanos depende do estabelecimento de uma rede interligada de instituições domésticas e internacionais que funcionem como núcleos de monitoramento destes direitos (SIKKINK, *op.cit.*).

Igualmente, segundo Finnemore (1996), os Estados estão imersos numa densa rede de relações sociais, que, por sua vez, têm o poder de moldar as preferências destes Estados e as suas concepções sobre o mundo por meio de um processo de socialização levado a cabo nos espaços internacionais de interação, como é o caso das organizações internacionais (*ibidem*). Dessa maneira, a importância das organizações internacionais para a política internacional relaciona-se à estabilização de expectativas dos atores e ao fomento de um processo conjugado de aprendizado e ensinamento entre os Estados.

¹¹ Quando os direitos humanos deixaram de ser idéias e passaram a constituir normas internacionais, um processo mais poderoso de constrangimento passou a ser aplicado, o *shaming*. “Moral consciousness-raising by the international human rights community often involves a process of ‘shaming.’ Norm-violating states are denounced as pariah states which do not belong to the community of civilized nations, as was the case with South Africa” (Sikkink, 1999).

De forma a complementar o argumento, Martha Finnemore e Michael Bernnet descrevem a legitimidade adquirida pelas organizações internacionais e a sua capacidade de influenciar a elaboração de políticas públicas:

“International organizations have never been more central to world politics than they are today. At least 238 international organizations (IOs) are currently at work on every imaginable global issue. (...) These organizations do much more than simply execute international agreements between states. They make authoritative decisions that reach every corner of the globe and affect areas as public government spending and as private as reproductive rights. They work extensively on domestic governance issues, overseeing issues matters that once used to be the prerogatives of states” (FINNEMORE & BERNNET, 2004).

No caso dos programas de transferência de renda brasileiros, iniciados na gestão Cardoso, e aperfeiçoados ao longo do governo Lula, acredita-se ter ocorrido um processo semelhante, sobretudo no governo do Partido dos Trabalhadores, quando os objetivos de desenvolvimento do milênio já haviam sido ratificados. Observa-se que entre os anos de 2003 e 2006 se dá o período de institucionalização das idéias acerca do enfrentamento das desigualdades sociais. Particularmente, a ONU atuou como um verdadeiro agente socializante que, através da Conferência do Milênio (2000), estabeleceu os termos do debate sobre pobreza e desigualdade. Uma das críticas que se faz aos ODM concerne a sua falta de ousadia. Talvez, este seja o motivo pelo qual, proliferam os artigos que buscam pensar as metas previstas pela ONU para além delas mesmas, de forma a sugerir incrementos nas políticas governamentais.

A releitura, no Brasil, das recomendações da organização visou a adaptação destas à realidade particular do país. No entanto, este modelo foi exportado como um exemplo de sucesso para inúmeros países que atravessam problemas semelhantes aos nossos. Cabe ressaltar, que tanto a UNICEF¹² (Programa das Nações Unidas para a Infância e a Juventude) quanto o Banco Mundial¹³ exaltam o Programa Bolsa Família como um exemplo a ser seguido¹⁴.

Toda a projeção internacional da imagem do país como um seguidor de boas-práticas reforça as estratégias da diplomacia brasileira de inserção global. Assim, a associação entre Bolsa Família os Objetivos do Milênio contribuiu para a reforçar a presença brasileira nos fóruns multilaterais de negociação e corroborou os compromissos da nação com os princípios ocidentais de liberdade, democracia e respeito aos direitos humanos. Deste modo, o programa acabou ajudando o país a barganhar algumas das questões

¹² <http://www.fomezero.gov.br/noticias/unicef-destaca-boas-experiencias-na-educacao>

¹³ <http://www.fomezero.gov.br/noticias/banco-mundial-tem-bolsa-familia-como-exemplo>

¹⁴ Um levando, realizado em periódicos brasileiros e estrangeiros, no período que se estende de março de 2008 à outubro do mesmo ano, demonstrou que cerca de 10 países estabeleceram missões diplomáticas a fim de conhecer melhor o programa. São eles: Itália, Colômbia, México, Moçambique, Índia, Austrália, Indonésia, Malawi, Suriname e Guatemala.

centrais para a política externa republicana como a aspiração de maior visibilidade e participação na configuração da ordem mundial, a liderança regional e candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No plano doméstico, a pesquisa de Estrella e Ribeiro (*op. cit.*) aponta para o fato de que o acréscimo de legitimidade e a melhora da imagem do governo não se deu apenas internacionalmente. Segundo os autores, a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2006 esteve fortemente relacionada ao impacto do projeto nas municipalidades.

“Resumindo, os votos em Lula são correlacionados positiva e fortemente com as transferências do Programa, e negativamente relacionado com o IDHM-Renda. Por um lado, isso significa que Lula recebeu elevados percentuais de votos exatamente nos municípios mais contemplados pelo Programa Bolsa Família. No entanto, isso significa também que os municípios com o pior IDHM-Renda (os quais mais se beneficiaram do Programa) foram aqueles nos quais Lula obteve as mais altas porcentagens de votos” (*ibidem*).

Em vista disto, alguns analistas e opositores do governo têm considerado o programa como populista. Entrementes, um dos preceitos básicos da democracia é justamente a legitimidade do voto universal, independente da sua racionalidade. Ainda que a questionemos, no entanto, não há como classificar de irracionais um conjunto de eleitores que reelegeram um presidente por entenderem que obtiveram ganhos reais de qualidade de vida ao longo da gestão de um determinado candidato. Fazer isto indicaria, no mínimo, pretensões ao retorno de uma República grega; no máximo, o estabelecimento de uma República platônica. Ademais, reitera-se que as condicionalidades abrem espaço para uma alteração estrutural na condição de pobreza das famílias beneficiadas pelo programa. Evidentemente, esta é uma projeção e só poderá ser atestada com o devido distanciamento temporal. Enfim, a despeito do tom otimista que prevaleceu na maior parte do artigo, reconhece-se que há ainda muito por fazer. Contudo, acredito que este seja o primeiro passo de uma longa caminhada.

Conclusão

O trabalho procurou demonstrar a maneira pela qual as estratégias de desenvolvimento estão diretamente relacionadas à condição de pobreza e desigualdade social vivenciadas pela maioria da população brasileira. Especificamente, busquei demonstrar a falência do modelo econômico neoliberal implantado pelos governos brasileiros ao longo de toda a década de 1990. Ao final da década, no entanto, a exaustão inevitável do modelo provocou alterações na sua aplicação e, já a partir de 1994, verificava-se a necessidade de implantação de políticas direcionadas às camadas mais pobres da

população, fortemente atingidas pelos ciclos inflacionários decorrentes da instabilidade econômica.

Assim, a aplicação de um modelo formulado para sociedades igualitárias, significou, senão, um conjunto de “idéias fora do lugar”. Contrariamente, nas sociedades onde há ausência de uma estrutura social igualitária, tal qual suposição da teoria liberal, a não interferência do governo na economia para a redistribuição do resultado da competição social provoca distorções e reforça iniquidades. Como não demonstra Amartya Sen, essa poderosa retórica da igualdade corresponde a um tipo ideal de público-alvo que não se verifica na realidade, dado que esta é composta por diversos e não iguais. Para o caso do Bolsa Família, este foi um avanço considerável. Além disso, deve-se ressaltar o papel das condicionalidades como um elemento que atua diretamente na capacidade de realizar do indivíduo, abrindo a possibilidade de se quebrar o ciclo da pobreza a que estão submetidas as famílias beneficiadas.

No plano doméstico, verificou-se que o programa obteve reconhecimento nas urnas e representou um importante fator para a reeleição do presidente Lula, em 2006. No plano externo, o programa auxiliou a projeção da imagem internacional do Brasil como um país que adere as boas práticas e, no caso da luta contra a pobreza, atua como um líder que exporta desenvolvimento para outros países.

Bibliografia

ARRUDA, Roldão. **Beneficiados que melhoram de vida pedem para sair do Bolsa Família.** Estado de São Paulo, 11/8/2008. Disponível em: < <http://acertodecontas.blog.br/clipagem/beneficiarios-que-melhoram-de-vida-pedem-para-sair-do-bolsa-familia/> > Acesso em 15 de out. 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Estratégias do Banco para o Brasil (2004-2007).** Brasília: BRASIL-BID.108p. 2008.

BANCO MUNDIAL. **Brazil and the World Bank: Into the fifth decade.** Banco Mundial: Washington D.C. , 1994. 28p.

_____. **Project Appraisal Document on a proposed adaptable program loan in the amount of US\$ 572.2 million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project in support of the first phase of this Bolsa Família program.** May, 2004.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics.** Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2004. 222pp.

BRASIL, IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de acompanhamento.** Brasília: IPEA, 2004.

CARNEIRO, D. D. **1990/91 a Queima das Caravelas : o Tumultuado Caminho do Choque sem Volta.** In.: ABREU, M. P.; CARNEIRO, D. D.; LAMOUNIER, B. *50 anos de Brasil* Rio de Janeiro: FGV, 1994. 241-255p.

DONNELLY, Jack. Human Rights: a new standard of civilization? In.: **International Affairs** 74, n.1, 1998, pp. 1-24.

DRAIBE, Sonia. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, 1995. 86-101.

EMMERIJ, L. et al., UN Social Thinking in Historical Perspective. **UNRISD Conference on Social Knowledge and International Policy Making: Exploring the Linkages**. Geneva, Switzerland, 20-21 April, 2004.

ESTRELLA, Juliana e RIBEIRO, Leandro Molhano. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde em nível municipal: um programa populista ou estrutural? In.: **Revista Sinais Sociais**, vol.2, n.06, janeiro-abril, 2008.

FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996. 157pp.

GARCIA, Rolando Coutinho. **Objetivos do Milênio e Desenvolvimento no Brasil**. Texto para discussão no. 10, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, fev.2005. 179-184.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 268 p.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs**, Chatam House, Londres, v. 82, n. no. 1, p. 21-40, 2006.

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX : 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.

KON, A. "O Plano Cruzado"; in.: KON, A. (Org.), **Planejamento no Brasil II**, São Paulo: Perspectiva, 1999.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics.** Chicago: University of Chicago Press, 2007. 284 p.

LIMA, M.R.S. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña, in.: **América Latina/Internacional**, 1994, v.1, n.2, pp.27-31.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul, in.: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 48, n.1, 2005. 24-59p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, SUMÁRIO EXECUTIVO. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família.** Outubro, 2007. 20p.

NAÍN, Moisés. Consenso ou Confusão de Washington? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, verão 2000. 1-11p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**, Cimeira do Milênio, Nova York, setembro de 2000.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Princípio da Dignidade Humana. In: LEITE, George Salomão (Org.). **Dos Princípios Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 2003.

RADELET, S. **A Prime on Foreign Aid.** Center for Global Development. Working Paper n. 92, July 2006.

REIS, E. P. (1998) **Processos e Escolhas: Estudos de Sociologia Política.** Rio de Janeiro: Livraria Contracapa.

_____.; Simon Schwartzman. **Pobreza e exclusão social: aspectos sócio políticos.** Trabalho preparado por solicitação do Banco Mundial, como contribuição para um estudo sobre a exclusão social no Brasil, 2000. 1-63pp.

RISSE, T., ROPP, S. C.; SIKKINK, K. **The power of Human Rights: international norms and domestic change.** Cambridge: Cambridge studies in international relations, 1999.

ROCHA, S. **Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real.** Texto para discussão no. 721, Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, 2000. 21p.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001. 301 p.

SIKKINK, Kathryn. The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. In.: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change.** Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1993. 139-170p.

SILVA FERNANDES, André Eduardo da. Distribuição de Renda e Crescimento Econômico: uma análise do caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 40, n.159, jul.-set. 2003.

TAVARES, Laura. O Desastre Social. In.: SADER, Emir (Org.). **Perspectivas.** Rio de Janeiro: Record, 2003. Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização. 135 p.

TELES, Jorge. Educação e Políticas Públicas: Para além das metas do milênio. In.: **Revista Sinais Sociais**, vol.1, n.02, set.-dez 2006. 84141-

WENDT, A. Anarchy is what states make of it. **International Organization**, v.46, n.2, p.391-425, 1992.