

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RAFAEL AUGUSTO MASSON ROCHA**

**A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL COMPARTILHADA: UMA ANÁLISE  
SOBRE OS PONTOS DE ENCONTROS ENTRE AS POLÍTICAS INTERNAS E  
EXTERNAS BRASILEIRAS DURANTE O GOVERNO LULA (2003 A 2010)**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**Santana do Livramento  
2015**

RAFAEL AUGUSTO MASSON ROCHA

A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL COMPARTILHADA: UMA ANÁLISE  
SOBRE OS PONTOS DE ENCONTROS ENTRE AS POLÍTICAS INTERNAS E  
EXTERNAS BRASILEIRAS DURANTE O GOVERNO LULA (2003 A 2010)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Relações Internacionais pela  
Universidade Federal do Pampa -  
UNIPAMPA.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leticia Núñez  
Almeida

**Santana do Livramento**

**2015**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

R672p Rocha, Rafael Augusto Masson

A promoção da igualdade social compartilhada: uma análise  
sobre os pontos de encontros entre as políticas internas e  
externas brasileiras durante o governo Lula (2003 a 2010) /  
Rafael Augusto Masson Rocha.

125 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade  
Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2015.

"Orientação: Letícia Núñez Almeida".

1. Igualdade Social. 2. Política Externa Brasileira. 3.  
Política Pública. 4. Governo Lula. 5. PNUD. I. Título.

CDD: 321.8

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em 09/12/2015

Banca examinadora

---

Prof. <sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leticia Núñez Almeida  
Relações Internacionais - UNIPAMPA

---

Prof. Msc. Rafael Balardim  
Relações Internacionais - UNIPAMPA

---

Prof. Msc. Rafael Vitória Schmidt  
Relações Internacionais - UNIPAMPA

Aos meus pais e ao meu irmão,  
com dedicação e afeto.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Ivanete e Rubson. Sou grato pelo apoio incondicional que recebi durante toda a minha vida. Com vocês, pude aprender a expressão real de carinho, atenção, afeto, incentivo e companheirismo. A mescla entre a emoção e a razão, pesquisa e extensão. Sou grato às oportunidades, às viagens, aos desafios enfrentados e à tantas outras coisas mais. Sem dúvidas, à paixão pelo aprender e ensinar. Meu muito obrigado a vocês, meus primeiros professores.

Agradeço também ao meu irmão Rodrigo. Suas breves, porém muito sábias palavras refletem o ser humano incrível que tu és. Te agradeço pela amizade e por me ensinar a enxergar a mágica no mais simples cotidiano. Sou grato pela curiosidade e criatividade que despertaste em mim. Muito obrigado.

Agradeço à minha amiga e orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leticia Núñez pelo seu incentivo e atenção durante essa trajetória que, como um feijão em um algodão, fizeram com que as ideias fluíssem, crescessem e brotassem para além de fronteiras. Muito obrigado.

Agradeço à Agnes, sou imensamente grato pelos momentos compartilhados de alegria, afeto, conquista e, principalmente, companheirismo. Ao seu lado, pude me desconstruir constantemente, crescer e amadurecer como uma pessoa melhor. Sua coragem me inspira. Muito obrigado.

Agradeço a toda minha família, pelos incentivos e suportes emocionais que me acompanharam nesses anos de faculdade, sobretudo à Bisa, Nonna, Vó Noemia, Tia Ivete, Tia Iva, Tia Vanda e Bruna. Com vocês, pude ter exemplos de mulheres e seres humanos especiais. Vocês me ensinaram a tolerância, o carinho, a integridade, a bondade, a generosidade, a luta e a defesa de seus ideais. Muito obrigado.

Agradeço à família de amigos que a UNIPAMPA e a Fronteira me proporcionaram, especialmente à Cassio, Caique, Diego Araújo, Pedro, Thaísa, Yesa, Joao, Edna, América, Florência, Aruanã, Carol, Maurício, Rosalda, Dani, Gustavo, Diego Felipe, Inara, Vinícius, e, porque não, à Brisa. Com vocês aprendi que o termo família é extremamente grande e se estende às mais variadas formas de carinho. Foi um prazer inenarrável, muito obrigado.

Agradeço aos meus amigos que, mesmo de longe, fizeram parte dessa construção e me incentivaram a seguir em frente. Isa, Gabi, Caetano, Flávia, Daniel, Martha, Alice, Paula, João, Ana, Bruna e Júlia, muito obrigado.

Agradeço à UNIPAMPA e a todos seus professores e funcionários pela possibilidade de me desenvolver acadêmica e pessoalmente. Sou muito feliz pela escolha que, com ajuda da Prof.<sup>a</sup> Kamilla, e com uma pequena confusão entre os professores Rafaeis, Balardim e Schmidt; tomei no início de 2012. Sou grato por poder me surpreender com uma instituição repleta de oportunidades e qualidades. Muito obrigado.

Por fim, agradeço à todas as pessoas que de alguma forma me ajudaram nessa trajetória compartilhada de desafios e conquistas na Fronteira. Meu sincero muito obrigado.

*“Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,  
humanamente diferentes e totalmente livres.”*

***Rosa Luxemburgo***

## RESUMO

O presente trabalho busca compreender as relações entre as políticas internas e externas brasileiras desenvolvidas nos mandatos do governo do Presidente Lula da Silva (2003 a 2010). O estudo apresenta duas hipóteses principais: uma temática e conceitual e outra empírica e prática. A primeira propõe que a promoção da igualdade social esteve presente como parte integrante da agenda política interna e externa das ações de Lula e aponta para a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como uma das evidências concretas e práticas da interrelação desses níveis de políticas (segunda hipótese). Por conta disso, adota-se a metodologia de criação de um tipo ideal weberiano de políticas de promoção da igualdade social para servir de lente no exercício de comparar as descrições das políticas internas e externas de Lula com referenciais teóricos pertinentes à essa temática. Nesse caminho, investiga-se as diretrizes e princípios a respeito do PNUD em sua atuação internacional, bem como os projetos e conceituações sobre sua atuação como agente promotor da igualdade social no palco interno do Brasil. A partir daí, foram investigadas as relações entre esses diferentes atores internos e internacionais, testando as hipóteses que desenharam os objetivos dessa pesquisa, compreendendo as ações políticas internas e externas durante período. Buscando, assim, uma análise de como se dá essa complexa rede que envolve o Poder Executivo e as instituições estrangeiras em geral nas políticas públicas implementadas no Brasil, tendo como cenário principal as Relações Internacionais, campo onde se desenvolvem esferas de disputas de poder que transcendem as negociações estatais e chegam no indivíduo por meio de iniciativas, neste caso, de promoção de igualdade social.

**Palavras Chave:** Igualdade Social; Política Externa Brasileira; Política Pública; Governo Lula; PNUD.

## ABSTRACT

This study aims to understand the relations between the Brazilian internal and external policies during the administration of President Lula da Silva (2003-2010). Therefore, the paper presents two assumptions: one thematic and conceptual and another empirical and practical. Regarding the first, the research proposes that the promotion of social equality was present as an integral part of domestic and foreign policy agenda of Lula's actions. Furthermore, the study presents the work of the United Nations Development Programme (UNDP) as one of the concrete and empirical evidences of the interrelation of these political levels (second hypothesis). As a result, the study adopts the methodology of creating a Weberian ideal type of public policies for social equality to serve as a lens in the exercise of comparing the descriptions of internal and external policies of Lula with pertinent academic references to this area. Nevertheless, the search investigates the guidelines and principles regarding the UNDP international actions, as well as projects and concepts on its role as a promoter of social equality on the Brazilian domestic scenario. From there, the relations between those different domestic and international actors have been investigated, testing the hypothesis that designed the objectives of this research, perceiving the internal and external political actions during the period. Seeking thereby an analysis of how occurs this complex web, involving the executive branch and foreign institutions in general, in the public policies implemented in Brazil; having the International Relation as the main scenario, field in which are developed power struggle spheres that transcend state negotiations and arrive at the individual through initiatives, in this case, to promote social equality.

**Keywords:** Social Equality; Brazilian Foreign Policy; Public Policy; Lula Government; UNDP.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
AGONU – Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas  
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
EUA – Estados Unidos da América  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
OIG – Organização Intergovernamental Internacional  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PBF – Programa Bolsa Família  
PEB – Política Externa Brasileira  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNB – Produto Nacional Bruto  
PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTRC – Programa de Transferência de Renda Condicionada  
RI – Relações Internacionais  
SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas  
SI – Sistema Internacional  
UN – United Nations  
UNDP – United Nations Development Programme  
UNSC – United Nations Security Council  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01: Modelo de Sistema Complexo de Ações em Política Externa .....	44
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01: Tipologia ideal de política de promoção da igualdade social .....	37
Tabela 02: Lista de Convênios entre o Brasil e PNUD .....	99
Tabela 03: Lista de Projetos Financiados pelo PNUD no Brasil .....	104

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Percentagem orçamentária e número de convênios entre o Brasil e PNUD por área temática ..... 103

Gráfico 02: Percentagem orçamentária e número de projetos financiados pelo PNUD no Brasil por eixos temáticos..... 108

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2. ARQUITETURA METODOLÓGICA: PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL COMO TIPO IDEAL.....</b>	<b>19</b>
2.1 A TIPOLOGIA DE MAX WEBER .....	20
2.2 POR QUE IGUALDADE? .....	23
2.3 IGUALDADE DE QUÊ? .....	26
2.3.1 A Igualdade Social Em Igancy Sachs .....	27
2.3.2 A Igualdade Social Em Amartya Sen .....	32
2.4 A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL CATEGORIZADA.....	36
<b>3. A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL NA ESFERA EXTERNA .....</b>	<b>39</b>
3.1 O QUE É A POLÍTICA EXTERNA? .....	39
3.2 CONCEITUANDO A POLÍTICA EXTERNA DURANTE O GOVERNO LULA .....	48
3.3 A RELAÇÃO EXTERNA DO BRASIL COM A ONU/PNUD .....	57
3.3.1 A ONU Como Promotora Da Igualdade Social.....	57
3.3.2 O PNUD Como Promotor Da Igualdade Social .....	61
3.3.3 Uma Política Externa Para A ONU/PNUD? .....	65
<b>4. A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL NA ESFERA INTERNA.....</b>	<b>71</b>
4.1 A POLÍTICA PÚBLICA E A ESFERA PÚBLICA.....	71
4.2 A POLÍTICA INTERNA DURANTE O GOVERNO LULA: CONCEITOS E DEBATES .....	76
4.3 A ATUAÇÃO DO PNUD NO BRASIL .....	95
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>117</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As relações internacionais dialogam com o contexto interno e externo dos países. Essa dinâmica ocorre dentro do chamado Sistema Internacional, composto por diferentes atores (DIAS, 2010), mas que perpassa, também, o plano interno dos Estados (PORTELA, 2011). A política externa, por sua vez, se mostra como o meio que os Estados têm, enquanto atores internacionais, para efetivar as buscas dos seus interesses nacionais nas esferas além de suas fronteiras (SÓLOMÓN; PINHEIRO, 2013). No caso do Brasil, o Poder Executivo é o ente responsável de planificar as relações exteriores, tal responsabilidade advém de compromissos promulgados pela Constituição Federal de 1988, o principal instrumento legal brasileiro.

Na divisão e independência dos Poderes, em conformidade com a Constituição, o Poder Executivo fica encarregado de criar e implementar as políticas públicas, sejam elas internas ou externas. Visto isso, as políticas públicas possuem um respaldo de ação que é encontrado em suas diretrizes que, por sua vez, estão sujeitas a alterações de acordo com a administração técnica e política de cada mandato, envolvendo disputas de interesses, promessas de campanha etc. Assim, a compreensão das políticas públicas deve buscar o que está por trás da sua formulação, as realidades conjunturais do palco político, bem como outros aspectos como os atores internos e externos envolvidos no processo.

A realidade brasileira entre os anos 2003 e 2010 foi marcada pela alteração dos grupos de poder, especialmente na esfera executiva do Poder Federal. No ano de 2003, chega à presidência Luiz Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores. Esta mudança, que se fez sentir nas bases constitutivas da pauta do governo, repercutiu também na alteração das diretrizes de formulação das políticas públicas, em comparação às da administração anterior, governo Fernando Henrique Cardoso, (CERVO, 2003). Em especial, destaca-se a relevância do debate sobre desenvolvimento e promoção da igualdade social como um dos pontos mais marcantes da campanha política que elegeu a nova presidência. (ALMEIDA, 2003).

Em correspondência à realidade interna, a promoção da igualdade social, dentro das relações internacionais, está presente nos objetivos de outros atores além do Estado. Um exemplo disso é a Organização das Nações Unidas (ONU). Atuante no âmbito internacional desde 1945, data de sua criação, a ONU é símbolo da defesa da paz, dos direitos humanos e do desenvolvimento (NETO, 2013). Nesse sentido, a ONU se destaca por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A iniciativa assemelha-se à esfera

executiva de políticas públicas de Estados, contudo, é parte do sistema de uma Organização Intergovernamental.

O PNUD é o programa de destaques mundiais no quesito de promoção de igualdade social e desenvolvimento, dentro do sistema ONU (NETO, 2013). É o órgão responsável pela elaboração dos relatórios internacionais, no qual são calculados os índices de desenvolvimento humano (IDH), por exemplo (PNUD, 2015). Contudo, sua atuação não se restringe à esfera internacional, pelo contrário, também o faz diretamente na realidade interna dos países. O exemplo no caso latino-americano são seus escritórios regionais, os quais possuem orçamento próprio e atuam, em parceria com os governos locais, no financiamento de políticas públicas voltadas a diversos temas, entre eles o de promoção da igualdade social (PNUD, 2015). Um destaque é o escritório brasileiro, sendo apontado como um dos maiores de todo o Programa (MACHADO; PAMPLONA, 2010).

Por fim, o estudo se vale do entendimento da existência de uma Esfera Pública, que – em uma leitura do sentido proposto por Habermas (2011) – abarca a atuação de diferentes atores e apresenta-se como um espaço interessante para compreender as atuações dos atores analisados, o Poder Executivo e o PNUD. Assim, entende-se que o panorama de compatibilidade entre as ações desempenhadas pelos atores pode ocorrer nesse espaço teórico. Observa-se, então, que há uma ligação entre diferentes âmbitos de atuação do Estado, envolvendo governo, terceiro setor, agências internacionais etc. Nesse sentido, com o advento do governo Lula e suas propostas de mudança nas bases de atuação externa e interna, pode-se observar, ao menos em um discurso inicial, uma maior preocupação com a alteração de situações sociais de desigualdade e, portanto, de promoção da igualdade social (ALMEIDA, 2003).

Sendo assim, procura-se investigar neste estudo o que pode estar em jogo quando uma mesma temática é agenda prioritária, ao menos em tese, de políticas que envolvem questões nacionais e internacionais, do setor público, reguladas pela lei interna e por organismos intergovernamentais como o PNUD. Nesse caminho, pretende-se compreender os pontos de conexão dessas redes promotoras de políticas externas e internas. Isto é, analisar em que medida ocorre a conexão entre as duas frentes de atuação da política brasileira, com fins de promoção da igualdade social.

Desta maneira, ao perceber-se que, com o início do governo Lula da Silva em 2003, criou-se uma expectativa em torno dos rumos da atuação política do Brasil, em seu sentido de uma maior preocupação com uma política de promoção da igualdade social (internamente) e, uma atuação diferenciada da diplomacia brasileira (externamente). Tendo em vista que as

articulações para ambas políticas advém de uma mesma esfera pública de poder, o questionamento que irá conduzir o trabalho é de saber como se deu a relação entre a política externa e interna brasileira durante os anos de 2003 a 2010.

Como resposta provisória à essa indagação inicial, a pesquisa apresenta duas principais ideias. A primeira delas diz respeito à pauta temática da agenda política do governo Lula. Ao observar as expectativas geradas e promovidas durante a campanha eleitoral de Lula da Silva em 2002, poder-se-á notar que a promoção da igualdade social foi um dos eixos temáticos que marcaram a atuação política durante os anos de administração de seu governo. Isto é, apresenta-se uma hipótese temática, a qual aponta para o fato de que em suas duas esferas de atuação, a administração durante o governo Lula possuiu como eixo temático a promoção da igualdade social.

A partir disso, o trabalho apresenta a hipótese empírica. Ao observar a preocupação da política interna brasileira, durante o governo Lula, com a promoção da igualdade social e a preocupação com o investimento em uma política externa diferente dos outros governos; bem como ao correlacionar isso com o entendimento de que a política externa e a política interna são políticas públicas formuladas pelo Poder Executivo Federal, de forma concomitante e interrelacionada, e; por fim, ao estabelecer uma ligação com a atuação que o PNUD possui dentro do país; entende-se que o PNUD é um indicativo da conexão entre as duas esferas políticas na busca de promoção da igualdade social no País.

Desta forma, a promoção da igualdade social é um ponto de contato temático entre as duas esferas da política interna e externa brasileira, tendo o PNUD como um viabilizador prático dessa relação. Aponta-se, então, para a análise do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento como uma das possibilidades que evidenciam essas interlocuções entre as políticas externas e internas brasileiras. Uma vez que o PNUD congrega as duas características em sua atuação. Isto é, ao mesmo tempo que encontra-se vinculado ao Sistema Internacional, pela própria constituição como um programa das Nações Unidas, também opera internamente junto ao governo brasileiro, na promoção de políticas sociais, por meio de financiamentos de programas, pesquisas, políticas públicas, consultorias etc.

Para isso, inicialmente a pesquisa aponta qual será sua categoria de análise sobre a igualdade social para, depois, passar a tarefa de identificar a categoria de promoção da igualdade social, tal qual entendida pelo trabalho, como pauta da atuação externa e interna do governo Lula. Além disso, é necessário conhecer como que o PNUD se relacionou durante o período, externa e internamente, com o Brasil para poder, então, testar a hipótese de que este se portou como ponto de encontro entre essas duas esferas de atuação da política brasileira durante o governo Lula.

Visto isso, a pesquisa se divide em três capítulos, excetuando-se a introdução e considerações finais. O primeiro capítulo busca responder a primeira indagação, o que é igualdade social? Nesse sentido, a pesquisa adota a metodologia de criação de tipos ideais de políticas públicas de promoção da igualdade social. Nesse percurso, é apresentada a metodologia proposta por Max Weber (2002), que define os caminhos para se criar um tipo ideal. Em seguida, são investigados os principais conceitos e entendimentos sobre igualdade social, desenvolvimento e outras terminologias dos economistas Ignacy Sachs (2008) e Amartya Sen (2001, 2008). Por fim e com base nos entendimentos desses autores, a pesquisa busca criar categorias práticas do tipo ideal de políticas públicas de promoção da igualdade social que servirão de referencia no exercício de identificar proximidades e afastamentos entre as políticas empregadas nas esferas internas e externas durante o período do governo Lula e a tipologia ideal.

Prosseguindo, o segundo e o terceiro capítulo estão estruturados de forma a refletir a ideia inicial do trabalho, qual seja, da investigação dos pontos de conexão entre as esferas externas e internas. Desta maneira, o segundo capítulo fica destinado a testar as duas hipóteses, a temática e a empírica, em suas faces externas. Serão apresentados os entendimentos acadêmicos sobre política externa, como forma de conhecer os aspectos teóricos dessa prática. Em seguida, serão apresentados os principais conceitos sobre a política externa do governo Lula, como forma de testar a hipótese teórica e identificar os graus de aproximação e afastamento entre a prática externa e a tipologia ideal. Para finalizar o capítulo, a pesquisa destinar-se-á a identificar como se procedeu a relação internacional e externa entre o governo Lula e o PNUD.

A seu momento, o terceiro e último capítulo do trabalho buscará testar as hipóteses, da mesma maneira que o anterior, contudo, desta vez pelo olhar interno dessas problematizações. Assim, em primeiro lugar a pesquisa almeja conhecer os entendimentos teóricos sobre a política e a esfera pública, como forma de agregar bases teóricas sobre essa prática e esse espaço de atuação interno da política brasileira. Após isso, o trabalho tem o objetivo de analisar os principais conceitos sobre a política interna brasileira durante o governo Lula, tendo como o foco o exercício de comparar essa conceituação às categorias dos tipos ideais. E, por fim, o último ponto a ser trabalhado diz respeito a busca de evidências práticas e concretas da atuação do PNUD no Brasil, a fim de responder a hipótese empírica sobre seu papel como ponto de encontro entre as políticas externas e internas brasileiras durante o período.

## **2. ARQUITETURA METODOLÓGICA: PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL COMO TIPO IDEAL**

A promoção da igualdade social é a temática escolhida para analisar o encontro conceitual entre as esferas externas e internas da política brasileira durante do governo Lula, especialmente as implementadas em conjunto com as políticas desenvolvidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Portanto, neste primeiro momento, percorrer-se-á um caminho teórico no intuito de elucidar teoricamente o que pode ser entendido por promoção da igualdade social.

O trabalho se vale do debate conceitual entre os economistas Amartya Sen (2001 e 2008) e Ignacy Sachs (2008) para esboçar entendimentos sobre a igualdade social, o desenvolvimento humano e outras terminologias. O intuito dessa pesquisa teórica é a elaboração de um tipo ideal weberiano de política pública de promoção da igualdade social. A proposta consiste em problematizar os pensamentos das teorias de Sachs e Sen e apresentá-los em um quadro de categorias de análise, no final deste capítulo, o qual será utilizado como instrumento para analisar, em que medida as políticas públicas governamentais podem ser categorizadas como de promoção da igualdade social.

A partir deste “tipo ideal” o estudo parte para a coleta de dados e análise empírica, no sentido proposto por Mann (1970),

Em geral, o empirismo é baseado em experiência direta somente e ignora afirmações alicerçadas em qualquer outra coisa que não a experiência. Em sua forma extrema, portanto, o empirismo limita-se aos resultados da observação direta e praticamente nega o valor da teoria, visto como está é generalização distante da observação em primeira mão. (MANN, 1970, p. 42).

Neste sentido, os próximos capítulos se destinam ao levantamento dos principais conceitos e entendimentos acadêmicos sobre as práticas políticas, externas e internas, durante o governo Lula da Silva (2003 a 2010). Utilizar-se-á, então, o quadro teórico como uma lupa de investigação que identificará os graus de proximidade e afastamento das políticas públicas empregadas ao que o tipo ideal considera como uma política de promoção da igualdade social.

## 2.1 A TIPOLOGIA DE MAX WEBER

A construção de um tipo ideal de política de promoção da igualdade social é o instrumento teórico que servirá como fio condutor de todo estudo, tendo em vista que por meio dele serão trabalhados os conceitos fundamentais para a pesquisa e a posterior análise dos dados coletados empiricamente. Para Weber, “refere-se à construção de certos elementos da realidade numa concepção logicamente precisa” (WEBER, 2002, p. 41), ou seja, uma formulação abstrata exagerada e idealizada que não corresponde à realidade, mas que pode ser utilizada para conhecê-la sociologicamente. Como proposta de melhor compreender o emprego desta metodologia na pesquisa científica, apresentam-se análises e aplicações práticas por outros pesquisadores.

Souza (2006), em seu artigo “Uma aplicação dos tipos ideais weberianos” identifica a metodologia como a:

[C]onstrução parcial da realidade em que o pesquisador seleciona um certo número de características, ressalta um ou vários elementos observador e constrói um todo inteligível, entre vários outros possíveis. O tipo ideal é obtido mediante o encadeamento de um conjunto de fenômenos isoladamente dados, que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um esquema homogêneo de pensamento. (SOUZA, 2006, p. 1)

Trata-se da criação de uma fórmula analítica idealizada, formada por diferentes perspectivas epistemológicas para a construção de uma referência de análise, no caso deste estudo, das políticas de promoção da igualdade social. As teorias sobre a temática do desenvolvimento e da igualdade social formam um mecanismo (tipo ideal), para compreensão do objeto da realidade social e política, possibilitando a investigação a partir de um olhar protegido de avaliações e percepções pessoais ou ideológicas das políticas públicas estudadas. Como explica Almeida (2007):

A proposta deste trabalho não é fazer uma avaliação dos modelos de políticas [...], que estão sendo discutidas no país, e sim, entender o que caracteriza cada paradigma, para posteriormente buscar no campo empírico o que se aproxima ou se afasta desses modelos. (ALMEIDA, 2007, p. 34)

Assim, em posse de um tipo ideal, a pesquisa poderá correlacionar a realidade das políticas empregadas pelos atores analisados àquele entendimento sobre promoção da igualdade, podendo, desta forma, apresentar os graus de proximidade e afastamento entre a

realidade e a teoria. Sendo assim, essas categorias de tipos ideais servirão como instrumento importante metodológico para analisar os demais objetivos específicos.

Não obstante, Moraes *et al.* (2003) também apresentam o conceito de tipo ideal weberiano em seu artigo. Em conformidade com os autores:

[O]btém-se um tipo ideal acentuando unilateralmente um ou vários pontos de vista e encadeando uma multidão de fenômenos isolados, difusos e discretos, que se encontram ora em grande número, ora em pequeno número, até o mínimo possível, que ordenam certos pontos de vista escolhidos unilateralmente para formar um quadro de pensamento homogêneo. (MORAES, MAESTRO FILHO, DIAS, 2003, p. 63)

Em que pese o objetivo daquele estudo seja diferente, é importante apresentar algumas considerações feitas pelos autores a respeito do entendimento do tipo ideal de Weber. Segundo os autores: “Weber criou a noção de tipo ideal, que designa o rol de conceitos que o especialista em ciências humanas constrói unicamente para fins de pesquisa.” (MORAES, MAESTRO FILHO, DIAS, 2003, p. 63). Isto é, fica identificado que o tipo ideal é uma metodologia próxima das ciências humanas, voltada especificamente para a investigação, envolvendo o trabalho com conceituação de um objeto. Em seguida, os autores pontuam que:

Este modelo (construto) nada mais é do que o tipo ideal, cuja finalidade é servir de baliza, de instrumento de colimação para o cientista se guiar, ao se enveredar na infinitude do real. Desta maneira, o verdadeiro papel do tipo ideal é constituir-se num fator de inteligibilidade nos níveis de pesquisa e da exposição. [...] No tocante à exposição, o tipo ideal não pretende, absolutamente, reproduzir a realidade, mas dotar a descrição de meios de expressão unívocos e precisos. (MORAES, MAESTRO FILHO, DIAS, 2003, p. 64)

Assim, o tipo ideal se coloca como um instrumento de pesquisa que contribui para que o pesquisador ordene as características de um determinado objeto de estudo com a finalidade de melhor entendê-lo. Não obstante, uma análise interessante dos autores diz respeito as características básicas dos tipos ideais:

De modo geral, os tipos ideais possuem três características básicas que definem suas possibilidades e limites: (1) racionalidade (ou estrutura lógica) – quando são avaliados os meios e as conseqüências previsíveis, examinadas as condições que podem afetar o plano construído abstratamente sob a forma de tipo ideal da ação futura; (2) unilateralidade – permite dar rigor ao tipo ideal, por ser a condição ao mesmo tempo de amplificação dos traços característicos e da elaboração do quadro de pensamentos em conjunto coerente e não contraditório; (3) caráter utópico – o tipo ideal não é, e nem pretende ser, reflexo ou repetição da realidade. (MORAES, MAESTRO FILHO, DIAS, 2003, p. 64)

Neste ponto, os autores evidenciam as principais características do tipo ideal por meio de um tipo ideal. Ou seja, ordenaram-se três pontos básicos, no entendimento dos autores, sobre o que constituiria um tipo ideal weberiano. Desta maneira, além da exemplificação no conteúdo, a forma de redação também exemplifica o uso metodológico do tipo ideal.

Sobre a primeira característica, a racionalidade. Essa diz respeito ao modo de conduzir esta metodologia, que deve ser de forma ordenada e lógica. A segunda, sobre a unilateralidade, remete à ideia de que ao estruturar de forma lógica as características da categoria de análise, deve-se prezar pela não contradição de uma ideia. Por exemplo, durante a estruturação do modelo de política pública de promoção da igualdade social, a pesquisa não poderá elencar como característica básica algo que não seja coerente com as demais. Por fim, o terceiro ponto, sobre o caráter utópico, faz menção a ideia de utilizar o tipo ideal durante o estudo como um pensamento generalizado e teórico, não empírico e prático.

Portanto, esta pesquisa utiliza do conhecimento teórico sobre igualdade social para coletar os elementos e características necessárias para conformar o todo inteligível que, neste caso, são as políticas de promoção da igualdade social. Concorda-se com Peter Mann na medida que “os dados devem ser coletados por serem relevantes – não apenas por serem interessantes. Se o critério de relevância fôr obedecido, o pesquisador saberá *por que* êle está recolhendo informações porquanto sabe o *que* fará com elas.” (MANN, 1970 p. 58, grifo do autor).

Desta forma, encadeiam-se os conjuntos de conceitos e medidas básicas necessárias para, ordenadamente, configurarem o que entende-se por políticas de promoção da igualdade. Isto é, a partir do referencial teórico sobre igualdade social, o trabalho elaborará determinado entendimento sobre os aspectos básicos de um tipo ideal de políticas voltadas para a promoção da igualdade social. Por fim, entende-se que o objetivo do emprego desta metodologia é analisar a maneira como as políticas públicas são aplicadas na realidade e a medida que elas se distanciam do tipo ideal elaborado.

Para tanto, apresentar-se-á no próximo ponto as teorias de igualdade social dos autores Amartya Sen (2001, 2008) e Ignacy Sachs (2008), relacionando-as com a disciplina de Relações Internacionais (RI)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para fins de facilitar o entendimento do que está sendo abordado, o trabalho distingue Relações Internacionais (RI), com iniciais maiúsculas, de relações internacionais, com as iniciais minúsculas. A diferença consiste no fato da primeira, RI, fazer menção à área de estudos, à disciplina e; da segunda, relações internacionais, estar relacionada ao objeto de estudo da primeira. Isto é, por relações internacionais entende-se os fatos e acontecimentos que configuram o central objeto de análise da ciência das Relações Internacionais (RI).

## 2.2 POR QUE IGUALDADE?

Segundo Sen (2001), duas indagações são essenciais para iniciar o debate sobre a temática: Por que a igualdade? Igualdade de quê?” (SEN, 2001, p. 43). Afinal, por que falar da igualdade? Partindo dessas provocações, propõe-se apresentar brevemente a evolução da disciplina de RI, em especial para a delimitação de seu objeto de análise, para compreender qual foi o caminho que levou a discussão sobre igualdade social para dentro desta vasta área de estudo.

Como primeiro passo, destaca-se a evolução deste campo de estudos. Desde o surgimento desta área como uma disciplina acadêmica, em 1919, o seu foco analítico tem priorizado questões relacionadas às interações entre Estados, no sentido diplomático, negligenciando as relações entre as políticas externas e internas. Como explica Dias (2010), sobre a disciplina de Relações Internacionais:

Originalmente, as relações internacionais constituíam o estudo e prática das relações políticas entre Estados, em particular de seus governos. As relações internacionais eram consideradas como o conjunto de relações, vínculos e contatos que se estabeleciam entre os Estados e que determinavam sua política exterior. Desse modo, ficavam excluídas todas as relações que se estabeleciam fora da esfera do Estado. (DIAS, 2010, p. 4)

Não obstante, com a evolução das pesquisas e a consolidação da disciplina, as RI sofrem impactos positivos a medida que ampliam a abrangência de seu objeto de estudo. Dias (2010) aponta que “atualmente, predomina uma visão ampla e geral das relações internacionais, sem desconhecer que é a existência do Estado e suas fronteiras que dá uma característica peculiar à dimensão internacional do objeto de análise.” (DIAS, 2010, p. 4). Com isso destaca-se a centralidade do estudo do Estado e suas derivações como o importante objeto de estudo desta disciplina.

Revez (2011), ao trabalhar com a evolução da disciplina, destaca que a importância do Estado como objeto de análise está correlacionada ao momento histórico que os pesquisadores de RI se encontravam. Como bem pontua:

O que é importante de destacar desta evolução é que os eixos ordenadores das duas correntes sobre as quais se edificou a sistematização conceitual da disciplina estiveram marcados pela guerra, pelas causas que levaram a mesma e pelas

condições para a paz em um sistema internacional. (REVELEZ, 2011, p. 24, tradução nossa)<sup>2</sup>

Assim, percebe-se a relação que existe entre o objeto de estudo e o contexto social e político que a academia vive. Demonstra-se a importância de conhecer também os ambientes históricos de cada momento para se ter uma compreensão adequada de por que razão algo é estudado pelas RI.

Por sua vez, Odete Maria de Oliveira (2010) defende que:

O objeto de conhecimento das Relações Internacionais contemporâneas centra-se no marco das relações sociais caracterizadas precisamente pela qualidade internacional, vale dizer, da realidade social que ultrapassa as fronteiras – transnacional – e que só assim adquire *status* de internacional. De outra forma dizendo, nem todas as relações sociais que transpõem ou transgridem fronteiras importam automaticamente no reconhecimento dessa identidade internacional, apenas aqueles que se revestem de importância relevante nesse âmbito internacional. (OLIVEIRA, 2010, p. 261, grifo da autora)

A autora entende que o objeto de estudo das RI está relacionado com as relações sociais de forma ampla, contudo, especificamente aqueles que estiverem relacionadas ao internacional, que transpassem fronteiras. A dúvida que surge é saber como ponderar o que deve ou não ser estudado pelas RI, a partir desta visão. Como identificar o que é de qualidade internacional? Seria a igualdade social ou a desigualdade um fenômeno que poderia ser analisado pela ótica das RI?

Acredita-se que sim, essa possibilidade é confirmada pela autora ao afirmar que as RI também estão ligadas às demais ciências sociais (OLIVEIRA, 2010). Mais além, concorda-se com a autora no momento em que se destaca que os estudos das RI ainda carecem de uma diretriz teórica unificada, que possa, definitivamente, estabelecer as fronteiras do objeto de estudo:

Contudo, apesar do avançado desenvolvimento alcançado pelas Relações Internacionais, não dispõe, essa disciplina, de uma Teoria Geral que possa abranger, de forma adequada, englobando a compreensão e a interpretação da sociedade internacional mundializada, seus traumáticos problemas que estão a atingir profundamente seus indivíduos – o homem-mundo da aldeia global – no jogo de interações interdependentes e planetárias que vão incidindo em suas vidas, cada vez mais, e em maior medida. (OLIVEIRA, 2010, p. 261)

---

<sup>2</sup> Texto original: “Los que importa destacar en esta evolución es que los ejes ordenadores de las dos corrientes sobre las cuales se edificó la sistematización conceptual de la disciplina estuvieron marcados por la guerra, las causas que llevaban a la misma y las condiciones para una paz en el sistema internacional.” (REVELEZ, 2011, p. 24).

Assim, reafirma-se que as RI são uma área de estudo das ciências sociais, cujo objeto de análise não é estritamente fechado a este ou aquele fato social. Pelo contrário, as RI estão abertas para a investigação das mais diversas áreas de conhecimento. Em conformidade com Ricardo Seitenfuns:

Para a compreensão correta dos desafios internacionais, o pesquisador deve levar em consideração a evolução da realidade interna dos Estados. [...] Portanto, há estreitos liames entre a realidade interna e política externa, fazendo do estudo das relações internacionais o mais vasto campo analítico entre todas as ciências sociais e humanas. (SEITENFUS, 2007, p. 3)

O entendimento do autor vai ao encontro da proposta deste trabalho, que visa estudar a relação entre a política externa e interna do Brasil, para fins de promover a igualdade social, assim como a sua atuação (interna) em conjunto com atores internacionais, como é o caso do PNUD. Acredita-se que “as lentes” da ciência das RI são fundamentais para análise dessas relações, tendo em vista que é uma disciplina que objetiva um olhar dinâmico e em construção, cujos temas a serem discutidos estão em constante expansão.

Novamente concordando com Seitenfuns:

Além da amplitude do campo, multiplicam-se os temas que interessam às RI. O Estado, por exemplo, interessa-se atualmente por temas internacionais desprezados ou inexistentes no passado: a importância das trocas comerciais; a captação de recursos financeiros estrangeiros; a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente; a cooperação internacional (saúde pública, trabalho, comunicação, propriedade intelectual, migrações, agricultura e desarmamento) e a política de difusão cultural. (SEITENFUS, 2007, p. 3)

Neste caminho, Robert Jackson e George Sørensen (2007), trazem ao debate sobre a centralidade das pesquisas acadêmicas em Relações Internacionais uma interessante colocação:

Em um extremo, o foco acadêmico é exclusivamente nos Estados e nas relações entre países; mas em um outro extremo, as RI abrangem quase tudo associado às relações humanas em todo o mundo. E, para ter um conhecimento ponderado e equilibrado de RI, é essencial estudar as diferentes perspectivas. (JACKON, SØRENSEN, 2007, p. 44-45)

Estes novos temas permeiam perspectivas que vão além da compreensão inicial das RI de quase exclusividade analítica dos entes e atores estatais. Outra vez, segundo os autores:

Contudo, as RI contemporâneas não se preocupam somente com relações políticas entre Estados, mas também com vários outros temas: interdependência econômica, direitos humanos, corporações transnacionais, organizações internacionais, o meio ambiente, gênero, desigualdades, desenvolvimento, terrorismo, e assim por diante. (JACKON, SØRENSEN, 2007, p. 60)

Nesta perspectiva, entende-se que a temática de desigualdades e desenvolvimento também competem ao estudo das RI. E é isso que este trabalho se propõe, questionar, afinal, para que ou para quem servem as relações internacionais? Ou seja, compreender como as relações internacionais, nos emaranhados de convenções, discursos e programas de promoção da igualdade podem de fato fazer alguma diferença na realidade cotidiana das pessoas que constituem os Estados. Isto é, interpretar como se dá a apropriação de tudo o que é gerado no ambiente sistêmico das relações internacionais para dentro dos Estados.

Deste modo, a pesquisa encontra respaldo para ser efetuada dentro da grande área das Relações Internacionais e das Ciências Sociais. A pergunta “por que igualdade” é respondida pela importância que este tema possui nessas duas academias. Entende-se que esta pesquisa se adequa no momento de novos debates que o estudo das RI está passando. Ressalta-se o apresentado por Revelez (2011), sobre a importância do entorno histórico-social dos pesquisadores de RI nos impactos nos estudos a serem realizados pelos mesmos. Quer dizer, pela relevância da promoção da igualdade social enquanto realidade histórico e política no Brasil durante na década de 2000, o trabalho se justifica pela escolha desta pergunta. Resta, agora, compreender a escolha do aspecto social desta igualdade.

### 2.3 IGUALDADE DE QUÊ?

Após discutir o porquê de se pesquisar a temática da igualdade social em Relações Internacionais, o próximo passo se foca em entender qual a igualdade que está sendo abordada. Na mesma trajetória das indagações de Sen (2001), depois do porquê, questiona-se: igualdade de quê?

Assim, este ponto, propõe-se a delimitar e atribuir a qualidade ao conceito de igualdade. Não qualquer uma, mas especificamente o enfoque social da igualdade. Por conta disso, propõe-se apresentar pensamentos que debatam os conceitos de desenvolvimento, igualdade social e outras terminologias. A escolha por abarcar também outras conceituações para se falar de igualdade social está relacionada à interligação entre o que se entende por

desenvolvimento e igualdade social. Nas palavras de Sachs, há correlação entre os dois termos, uma vez que:

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com consequências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor. (SACHS, 2008, p. 14)

Complementando, Pinheiro (2012), ao analisar os conceitos da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen, foca seu estudo sobre a busca de um conceito de desenvolvimento, neste sentido, o autor expõe que:

Antes de se exigir uma precisão analítica *a priori* – o que seria arbitrário e artificial –, é preciso olhar em perspectiva para o seu significado em um dado contexto e procurar elucidá-lo progressivamente em seus diversos aspectos, testando as suas várias aplicações. (PINHEIRO, 2012, p. 8, grifo do autor)

Assim, é mais importante, antes de conhecer um conceito fechado e universal, compreender como um conceito de desenvolvimento e igualdade social é pensado em uma realidade específica. A conjuntura social e histórica que será o cenário da pesquisa é a realidade do Brasil no início da década de 2000 até o ano 2010. Não se pode olvidar, desta forma, o acumulado histórico dos processos que conformaram a estrutura social brasileira. Desta forma, entende-se profícua a utilização de referenciais teóricos contemporâneos que contemplam uma visão global e pós-colonial<sup>3</sup>. Especialmente Ignacy Sachs e Amartya Sen pela sua relevância dentro da academia e pela defesa de uma igualdade social que vá além da mensuração de Produto Interno Bruto *per capita* e crescimento puramente econômico, por exemplo.

### 2.3.1 A Igualdade Social em Ignacy Sachs

Ignacy Sachs (2008), em seu livro “Desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado” apresenta que o conceito de desenvolvimento sofrera diversas alterações a fins de melhor se adaptar aos pensamentos e necessidades de cada momento histórico. Ao debater com os pensadores pós-modernos, Sachs (2008) aponta para as críticas deste último grupo ao

---

<sup>3</sup> Global e pós-colonial no sentido de terem consciência sobre os impactos do período histórico da colonização para os países latino-americanos, como o Brasil, por exemplo.

conceito, sobretudo pela necessidade de superar as relações assimétricas de poder. Conforme ele elenca, os pós-modernos alegam que:

[O] desenvolvimento tem funcionado como uma armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas, dentro de cada país e entre os países. (SACHS, 2008, p. 26)

Pode-se, assim, entender que a principal crítica dos pós-modernos apresentado por Sachs (2008) seria a necessidade de se romper com as relações desiguais de poder. Este seria o objetivo do desenvolvimento. Isto é, a igualdade social se tornaria a finalidade dos projetos desenvolvimentistas, seja ela dentro ou entre os países.

Mais além, o autor caracteriza o desenvolvimento ao distinguí-lo do crescimento econômico:

O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos. (SACHS, 2008, p. 13)

Nesta apresentação, Sachs (2008) defende que o desenvolvimento é um instrumento, um caminho para a grande meta de uma vida melhor. Ou seja, não se deve encarar o desenvolvimento como uma meta desvinculada da condição e satisfação humana. Sendo assim, seria algo subjetivo e incomensurável. Desenvolver o país, portanto, deve estar diretamente relacionado com o desenvolvimento das pessoas que constituem o Estado.

Sachs (2008) ainda dialoga com o proposto por Pinheiro (2012) no sentido de contextualizar o conceito de desenvolvimento:

No contexto histórico em que surgiu, a idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores. (SACHS, 2008, p. 13)

A interpretação que surge é que a igualdade social além de ser um caminho para se promover o desenvolvimento seria a própria finalidade desta trajetória.

Após debater os conceitos de desenvolvimento, o autor defende o desenvolvimento sustentável como a categoria interpretativa mais indicada para melhor alcançar o bem estar da sociedade. Ao término dessa introdução, Sachs (2008) apresenta caminhos práticos para se

aplicar o desenvolvimento sustentável. Dessa argumentação, destaca-se um trecho capaz de sintetizar o apresentado: “aprender a ‘*vivir con lo nuestro*’” (SACHS, 2008, p. 17, grifo do autor). Ao se valer disso, o autor valoriza um crescimento econômico longe da dependência internacional:

A transição para o desenvolvimento sustentável começa com o gerenciamento de crises, que requer uma mudança imediata de paradigma, passando-se do crescimento financiado pelo influxo de recursos externos e pela acumulação de dívida externa para o do crescimento baseado na mobilização de recursos internos, pondo as pessoas para trabalhar em atividades com baixo conteúdo de importações e para aprender a “*vivir con lo nuestro*”. (SACHS, 2008, p. 17, grifo do autor)

Assim, a proposta de Sachs é clara no sentido de que os países devem buscar desvincular-se da ideia de desenvolvimento dependente de atores externos. O desenvolvimento de Sachs (2008) é aquele em que os países enxergam em suas próprias capacidades as possibilidades de melhorias sociais.

Sachs possui a preocupação de apresentar o “conteúdo operacional concreto” para o desenvolvimento (SACHS, 2008, p. 26). As propostas que facilitaram a formação do tipo ideal diz respeito ao emprego e os ganhos sociais advindos de um crescimento na economia real, em contraposição à esfera financeira desta. Aqui, o autor expressa a importância para a criação de emprego, em suas palavras:

[O] crescimento por si só não bastava para assegurar uma trajetória da economia com uma intensidade de emprego satisfatória. O Brasil não está isolado frente a este desafio, bem ao contrário. Praticamente, o mundo inteiro está à volta com a epidemia do *crescimento sem emprego (jobless growth)*, inclusive os Estados Unidos, onde a retomada recente não se acompanha de criação satisfatória de empregos. (SACHS, 2008, p. 115, grifo do autor)

O autor sublinha esta questão de emprego, sobretudo para a realidade brasileira entre os anos de 2002 e 2003. Desta forma, pela compatibilidade entre esta preocupação e a realidade conjuntural a ser analisada neste trabalho, aponta-se para esta colocação como mais uma característica necessária que também fará parte do quadro do tipo ideal. Ressaltando a importância da criação de empregos, Sachs afirma que:

Em outras palavras, o desemprego, o subemprego e a exclusão social afiguram-se como um mal necessário a ser minorado por vigorosas políticas assistenciais. [...] Continuaremos a pensar que é necessário e possível desenhar estratégias de desenvolvimento que assegurem a todos a inclusão social pelo trabalho descente atuando simultaneamente sobre as taxas de crescimento econômicos e os coeficientes de elasticidade de emprego/crescimento. (SACHS, 2008, p. 116)

A inclusão social pelo trabalho descente tem papel fundamental, no entendimento de Sachs (2008) para o desenvolvimento do Brasil. Neste momento, o autor também reafirma que está é uma das chaves para se superar as desigualdades e, portanto, devem ser trabalhadas impreterivelmente, sobretudo por meio de políticas afirmativas. Como bem destaca:

[N]o Brasil, as políticas sociais compensatórias serão indispensáveis, além da urgência em se promover o acesso universal aos serviços sociais de base – educação, saúde, saneamento, moradia. Porém, o emprego e o auto-emprego decentes constituem a melhor maneira de atender às necessidades sociais [...]. (SACHS, 2008, p. 117)

Não obstante, Sachs ainda justifica a escolha do emprego e do auto-emprego, sobretudo por duas razões. A primeira, referente ao aspecto positivo da não necessidade de financiamento permanente a partir do momento em que a renda chega ao trabalhador por meio do trabalho. Nas palavras do autor, esta opção “oferece uma solução definitiva, enquanto as medidas assistenciais requerem financiamento público recorrente” (SACHS, 2008, p. 117). Já a segunda, de um aspecto social, diz respeito aos ganhos psicológicos que o trabalho gera. A ideia, neste ponto, relaciona o trabalho com o ganho em auto-estima da pessoa, já que “o exercício do direito ao trabalho promove a auto-estima, oferece oportunidades para a auto-realização e o avanço na escala social, ao contrário do desânimo e da falta de perspectivas vivenciados por assistidos crônicos.” (SACHS, 2008, p. 117).

Prosseguindo, o autor trás – além de outras medidas práticas focadas em políticas internas – preocupações relacionadas às relações internacionais e nas necessidades de alterações do arranjo do Sistema Internacional (SI)<sup>4</sup> como formas de alcançar o desenvolvimento sustentável. Um aspecto relevante da proposta de atuação internacional de Sachs (2008) diz respeito a renegociação da dívida externa dos países latino-americanos. Conforme o autor:

Enquanto suportam os impactos negativos da globalização na sua forma assimétrica atual, os países periféricos deveriam mobilizar as suas capacidades intelectuais e políticas para organizar em todos os foros internacionais, antes de mais nada na

---

<sup>4</sup> O Sistema Internacional consiste em um elemento chave para compreender as relações internacionais. A definição de SI adotada por este estudo é a proposta por Reinaldo Dias, em que o autor afirma que: “podemos considerar um sistema internacional como o cenário em que ocorrem as relações internacionais. E, nesse cenário, são as ações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas que constituem os assuntos mundiais.” (DIAS, 2010, p. 47).

ONU, uma intensa campanha a favor da reforma necessária da ordem econômica internacional. (SACHS, 2008, p. 21)

A defesa de uma alteração na estrutura da economia internacional é de fato muito importante. Essa conceitualização do que seria uma política pública externa será uma das categorias de análise dos tipos ideais weberianos. Entendendo que a política externa que se propõe a viabilizar o desenvolvimento sustentável com fins de alcançar a igualdade social, deverá focalizar em maneiras de alterar a estrutura assimétrica internacional. Pode-se perceber outras propostas operacionais apresentadas pelo autor, tais quais:

Propostas para a reforma das instituições nascidas em Bretton Woods e a adoção do comércio justo provavelmente não nascerão por iniciativa dos países do G-8, satisfeitos com o *status quo*. Ao contrário, virão do diálogo entre países periféricos e das suas discussões com os setores progressistas da sociedade civil dos países centrais. O processo provavelmente será longo e difícil. (SACHS, 2008, p. 21, grifo do autor).

Novamente, o autor coloca a responsabilidade de mudança na situação de desigualdade social e em desenvolvimento nas ações próprias e autônomas dos Estados. Quer dizer, a possibilidade de superar a estrutura desigual da globalização, no nível internacional, está ligada com o que os países que vivem os impactos negativos desta conjuntura propõem. A melhoria, portanto, vem de propostas oriundas da periferia internacional<sup>5</sup>. Vale ressaltar o entendimento de Sachs a respeito deste cenário de globalização, segundo o autor:

No entanto, as formas assimétricas e desiguais da globalização atual prejudicam os interesses dos países em desenvolvimento, favorecendo alguns incluídos e deixando de fora muitos excluídos. [...] Nas suas formas atuais, a globalização reproduz, entre as nações centrais e periféricas, o mesmo padrão perverso de crescimento concentrado e excludente que se observa dentro das nações. (SACHS, 2008, p. 64)

Com isso, fica claro que, para o autor, promover a igualdade social, desde um ponto de vista de políticas internacionais dos Estados, está relacionado a propostas de alterações na estrutura desigual do Sistema Internacional. Assim, a pesquisa passa a identificar as

---

<sup>5</sup> O conceito de periferia remete ao pensamento da teoria do Sistema Mundo das RI. Sobre essa teoria, tem-se que: “O enfoque do Sistema-Mundo busca analisar a formação e a evolução do modo capitalista de produção como um sistema de relações econômico-sociais, políticas e culturais que nasce no fim da Idade Média européia e que evolui na direção de se converter num sistema planetário e confundir-se com a economia mundial. Este enfoque, ainda em elaboração, destaca a existência de um centro, uma periferia e uma semi-periferia, além de distinguir entre as economias centrais uma economia hegemônica que articula o conjunto do sistema.” (SANTOS, 1998, p. 31).

categoriais que comporão o entendimento do tipo ideal, por meio das considerações de Amartya Sen.

### 2.3.2 A Igualdade Social em Amartya Sen

A próxima análise sobre a qualidade social da igualdade será feita a partir do estudo e das propostas de Amartya Sen. Em seu livro, “Desenvolvimento como liberdade” (2008), o autor argumenta pela necessidade de encarar o desenvolvimento desde uma perspectiva das liberdades humanas. Esta será a categoria de análise pela qual o autor estudará o conceito de desenvolvimento. Neste aspecto, pode-se dizer que Sen (2008) dialoga com Sachs (2008) ao entender que a igualdade também é um componente do pensamento de desenvolvimento. Sobre as liberdades humanas e esta nova abordagem, o autor expõe que:

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. [...] Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). (SEN, 2008, p. 17)

Com isso, Sen já aponta que seu trabalho tem a intenção de diferenciar o aspecto puramente econômico – do Estado – das melhorias sociais – de seus habitantes. Quer dizer, um pensamento que surge com esta leitura é de que se deve desvincular a ideia de que o crescimento econômico de um país ocasiona, necessariamente, um aumento em qualidade de vida da população. Para o autor, a igualdade e a qualidade de vida estariam muito mais próximas do assegurar as liberdades humanas do que do expandir o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo.

As privações de liberdades também são um importante instrumento de análise para Sen compreender como o desenvolvimento pode ser colocado em prática. Em conformidade com o autor:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2008, p. 18)

Nesse caminho, identificam-se alguns pontos relevantes para a utilização da teoria de Sen como instrumento de análise das conceituações sobre as políticas externas e internas colocada em prática pelo governo Lula, de 2003 a 2010. Pode-se entender que as políticas de promoção da igualdade social deverão, necessariamente, buscar a promoção das liberdades individuais dos cidadãos do Estado. De acordo com a leitura, um aspecto importante para pensar o desenvolvimento é a garantia da condição de agentes das pessoas. Em outras palavras, o desenvolvimento deve assegurar que os indivíduos tenham plenas capacidades de decisão, com oportunidades similares e possibilidades efetivas de se colocarem como agentes de suas próprias vidas (SEN, 2008).

Após alguns exemplos sobre os tipos de liberdades, como a política, a de qualidade de vida, a de transações e a de mercados; Sen discute os impactos das liberdades econômicas. Neste ponto, pode-se associar este conceito com o de superação da extrema pobreza<sup>6</sup>. Como bem aponta o autor:

[A] privação da liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade. [...] A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica. (SEN, 2008, p. 23)

Desta passagem, aponta-se que as políticas empregadas para superar a desigualdade devem ter uma atenção em trabalhar com a interligação entre as diversas formas de liberdades. Isto é, o conceito de igualdade social e desenvolvimento, segundo Sen, deve ser entendido como multidisciplinar e multi-facetário, que abrange um espectro vasto de pontos essenciais a serem trabalhados. Portanto, o tipo ideal proposto deverá conter frentes de trabalho nos setores de combate a extrema pobreza, de ampliação dos direitos políticos e assim por diante, trata-se de uma miscelânea ampla de atuação:

[P]recisamos entender a notável relação empírica que vincula, uma às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e

---

<sup>6</sup> O conceito de extrema pobreza utilizado neste trabalho é aquele presente no texto de discussão número 1619 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de maio de 2011. Segundo os autores, a linha de pobreza extrema corresponde: “à linha de elegibilidade para o benefício incondicional (fixo) do PBF, R\$ 50,00 em 2003, aproximadamente R\$ 67,00 em setembro de 2009 e R\$ 70,00 em setembro de 2010. Além de reforçar o caráter de continuidade da política pública de combate à extrema pobreza, tal valor gozaria de grande legitimidade também por ser muito próximo do valor da linha de pobreza internacional usada no monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.” (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011, p. 52). Portanto, adota-se o conceito de que uma pessoa que ganhe até R\$ 70,00 por mês se encontra dentro do entendimento por condição de extrema pobreza no Brasil.

eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras. (SEN, 2008, p. 25-26)

Mais uma vez, retoma-se a relação estreita entre as diferentes liberdades e o resultado final que Sen define como a transformação das pessoas em completos agentes de sua própria vida, uma vez que “Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros.” (SEN, 2008, p. 26). Outrossim, vale destacar que para o autor é imprescindível garantir essas liberdades uma vez que “a liberdade não é apenas um objetivo primordial do desenvolvimento, mas também seu principal meio” (SEN, 2008, p. 54).

São cinco tipos de liberdades instrumentais consideradas por Sen como importantes pela sua interrelação entre si e pelo seu caráter instrumental. Essas liberdades pontuais são: “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora.” (SEN, 2008, p. 54). Uma vez enumeradas as liberdades, resta apresentar a compreensão de Sen sobre elas com fins de correlacioná-las ao objetivo deste capítulo.

A respeito da primeira, a liberdade política. Sen sintetiza esta categoria, que também pode ser entendida como direitos civis, nas seguintes pontualidades:

[À]s oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos, etc. (SEN, 2008, p. 55).

Ou seja, a promoção das liberdades políticas estaria diretamente ligada com a promoção dos direitos civis da população. Desta forma, para transformá-la em categoria analítica dos tipos ideais, pode-se simplificá-las no processo de maiores investimentos em projetos de lei e ações executivas em favor de maior participação política da população, por exemplo.

Sobre a segunda, de facilidades econômicas, é possível compreendê-las como “as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca.” (SEN, 2008, p. 55). Dentro de uma interpretação de que as políticas executadas devem promover de maneira ativa a apropriação de recursos pela população

e, em conjunto com o entendimento de que deve-se buscar superar as barreiras de extrema pobreza; pode-se interpretar a promoção desta liberdade como a execução de políticas que se foquem no papel de redistribuição de renda entre as parcelas da população mais carente. Outro fator que colaborará para assegurar as facilidades econômicas diz respeito à garantia de uma constância no padrão de consumo do país. Como Sen (2008, p. 56) bem aponta, “A disponibilidade de financiamento e o acesso a ele podem ser uma influência crucial sobre os intulamentos que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar.” Isto é, numa visão ampla, pode-se abarcar também políticas que tendam a trazer a estabilidade econômica e aumento da disponibilidade de crédito, por exemplo.

Mais além, sobre a terceira liberdade, as oportunidades sociais. Nas palavras do autor:

*Oportunidades sociais* são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. (SEN, 2008, p. 56, grifo do autor)

Desta maneira, fica claro que as liberdades dialogam entre si. Além disso, percebe-se que as oportunidades sociais são uma categoria importantíssima para as liberdades de maneira geral. Para a proposta de enquadrar essa liberdade no quadro final, entende-se que as políticas, por sua vez, devem tangenciar a promoção de maiores meios de acesso à educação, saúde e saneamento básico, como exemplos.

Não obstante, o quarto tipo de liberdade, de garantias de transparência, “referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza.” (SEN, 2008, p. 56). Apesar de parecer a liberdade mais subjetiva dentre as já citadas, Sen aponta para a relação entre essa garantia e a inibição de corrupção de maneira geral, bem como de coibir a irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas. Para poder adequar essa proposta aos tipos ideais, aponta-se para a opção de traduzir essa liberdade como medidas de inibição da corrupção e de controle sobre as transações no sistema financeiro, uma vez que tornam mensuráveis as promoções e garantias dessa categoria de liberdade.

Adiante, a última noção de liberdade apresentada pelo autor é a de segurança protetora. Diferentemente da última, Sen discute medidas concretas sobre a promoção desta categoria, como por exemplo:

*A segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera de segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados. (SEN, 2008, p. 57, grifo do autor)*

Para adequar esta categoria à proposta, portanto, ressalta-se a característica de assegurar medidas protetivas em caso de vulnerabilidade socioeconômica, principalmente em casos de urgências, como expõe o autor. Para isso, as políticas devem proporcionar aumentos ou garantias de preservar mecanismos como seguro-desemprego, aumentos no orçamento de órgãos responsáveis de controles de situações de emergências e assim por diante.

Dessa forma, a partir de diferentes abordagens da temática da igualdade social. Apresentadas nesse percurso teórico dos dois autores, propõe-se o desenho de um quadro que represente um tipo ideal de política pública de promoção da igualdade social, visando a construção de uma tipologia que permita a análise das ações políticas estudadas neste trabalho.

Ignacy Sachs e Amartya Sen abordam o desenvolvimento e a igualdade social. com diferenças conceituais, contudo, o ideal de que os mecanismos de promoção da melhoria da qualidade de vida das pessoas é fundamental à diminuição da desigualdade permanece sendo o principal foco compartilhado entre eles. A partir dessa trajetória teórica, a pesquisa pode passar para o cumprimento do primeiro objetivo específico do trabalho: o de formular uma tipologia ideal por meio de interpretações teóricas sobre a igualdade social e desenvolvimento de Ignacy Sachs e de Amartya Sen, com a finalidade de se ter um “conceito” analítico de Política de Promoção da Igualdade Social.

## 2.4 A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL CATEGORIZADA

Até este momento, foram apresentados os caminhos metodológicos do tipo ideal weberiano; as razões de por quê estudar a igualdade dentro da academia de Relações Internacionais e, por último, as compreensões teóricas sobre desenvolvimento e igualdade social dos autores Ignacy Sachs e Amartya Sen. Com tudo isso, chega a etapa de conclusão do primeiro capítulo do trabalho. Este espaço é destinado a elaboração de um quadro explicativo, contendo os principais critérios para que uma política pública, seja ela de impacto interno ou externo, possa ser, categoricamente, compreendida como de promoção da igualdade social.

O quadro abaixo representa a síntese das propostas teóricas de Sachs e Sen, ordenadas e esquematizadas para conformar o modelo ideal de política pública de promoção da igualdade social, cuja elaboração segue os princípios metodológicos do tipo ideal de Max Weber:

Tabela 01 Tipologia ideal de política de promoção da igualdade social

TIPOLOGIA IDEAL DE POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL	
ÂMBITO INTERNO	<p>I-A) Promover a inclusão no mercado de trabalho;</p> <p>II-A) Incentivar a criação de empregos formais;</p> <p>III-A) Garantir maior participação política da população;</p> <p>IV-A) Assegurar liberdade de expressão;</p> <p>V-A) Proporcionar a redistribuição de renda, com fins de eliminar a extrema pobreza;</p> <p>VI-A) Facilitar o acesso ao crédito e microcrédito;</p> <p>VII-A) Investir em Saúde, Educação e Saneamento Básico;</p> <p>VIII-A) Prevenir a corrupção;</p> <p>IX-A) Criar fundos emergências de combate à fome, ao desemprego e à outras urgências sociais.</p>
ÂMBITO EXTERNO	<p>I-B) Reduzir da assimetria e desigualdades entre os Países;</p> <p>II-B) Fomentar a criação de mecanismos e foros internacionais não-tradicionais <sup>7</sup> de discussão política, econômica e de segurança;</p> <p>III-B) Renegociar da dívida externa do Brasil e dos países Latino-americanos;</p> <p>IV-B) Dialogar com países de periferia e semi-periferia.</p>

Fonte: o autor.

Desta maneira, o primeiro capítulo encerra-se com o cumprimento do primeiro objetivo específico do trabalho. A metodologia proposta aqui, de maneira geral, seguiu o fio

<sup>7</sup> O conceito de não-tradicionais está relacionado à contraposição do que se entende por foros internacionais tradicionais. Neste sentido, foros tradicionais seriam instituições internacionais de espaço de discussão política e econômica como os criados em Bretton Woods, tais quais o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, e assim por diante. Isto é, aqueles que, de alguma maneira, possuem a centralidade nos países do Centro mundial. Por sua vez, não-tradicionais seriam aqueles espaços em que a iniciativa e o protagonismo gira entorno dos países periféricos e semi-periféricos do Sistema Internacional (SI).

condutor da construção do tipo ideal. Como apresenta Almeida (2007), a elaboração dos tipos ideais não é o fim da pesquisa, senão o início e o caminho pelo qual analisar-se-á a relação entre a teoria e a realidade, no caso deste trabalho: a política interna e externa brasileira. Este sim é o objeto de estudo do trabalho, nas palavras da autora, “busca-se utilizar essas tipologias de forma a poder criar uma relação objetiva de correspondência entre os dados empíricos e a teoria, ou entre o ‘real’ e o ‘ideal’.”(ALMEIDA, 2007, p. 42).

Por conta disso, o próximo capítulo será destinado para a apresentação da política externa brasileira formulada e executada durante o governo Lula da Silva (2003 a 2010), o objeto “real” da pesquisa. O intuito desse próximo espaço é a compreensão das diretrizes essenciais de formulação e dos objetivos principais da atuação do Poder Executivo à nível internacional.

### 3. A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL NA ESFERA EXTERNA

Após a construção das categorias de análise para se compreender o conceito de promoção da igualdade social, o trabalho se volta ao estudo das dimensões políticas nas quais a igualdade social é promovida. O segundo capítulo, portanto, é destinado para a esfera externa dessa relação. Para tanto, serão apresentados os conceitos de Política Externa Brasileira (PEB), bem como os entendimentos acadêmicos sobre os termos *Estado Logístico* e *multilateralismo da reciprocidade*. Conceitos introduzidos por Cervo e Bueno na descrição da atuação externa da política brasileira durante os dois governos Lula (2003 a 2010). O intuito deste espaço é compreender como a igualdade social foi promovida pelo poder executivo no arranjo internacional e externo de sua atuação. Mais além, também será verificado, por meio da tipologia ideal criada no capítulo anterior, os pontos de proximidade e afastamento entre a categoria teórica ideal de promoção da igualdade social e a prática durante o período analisado.

Em seguida, o capítulo se propõe a analisar as atividades de promoção da igualdade social pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), identificando em que medida esses atores atuam como promotores da igualdade social e do desenvolvimento no nível internacional. Além disso, o estudo voltar-se-á para a problematização da relação externa e internacional entre o Brasil e a ONU/PNUD durante o período do governo Lula. Finaliza-se o capítulo com reflexões sobre a maneira em que o PNUD/ONU se porta como ponto de encontro entre a promoção da igualdade social da instituição e da política brasileira na esfera externa.

#### 3.1 O QUE É A POLÍTICA EXTERNA?

Como enunciado, a proposta deste espaço é conformar uma compreensão sobre o que é a política externa. A indagação é feita pois percebe-se que o uso deste não vem precedido de uma definição clara sobre o que, afinal, se deve entender por política externa. Nesse trajeto, busca-se investigar como ela se configura enquanto instrumento de atuação de um país e como uma política pública. Por conseguinte, o primeiro passo a ser tomado é entender quais são suas características, seus principais conceitos, e assim por diante. Essa conceituação teórica de política externa facilitará a compreensão da atuação brasileira durante a

administração do governo Lula (2003 a 2010), na medida que discute os arcabouços teóricos da implementação da política exterior.

Neste sentido, Tomassini (1988), ao analisar a formulação desta política, especialmente nos países latino-americanos, inicia sua tarefa de definir a política externa por meio da associação entre esta e o conceito de política. Na abordagem do autor:

Sobre o termo ‘políticas’ se entende um conjunto de coisas mais ou menos relacionadas entre si. Talvez seu sentido mais comum se refira aos diversos campos de atuação do estado, [...] Em outros casos, se tem a conotação que expressa um objetivo geral, um conjunto desejável de coisas [...] Outras vezes, faz menção a um programa, como um plano de ajuda externa [...] Uma política inclui algo dos mais variados significados que se mencionaram aqui e, constitui sempre um processo que se desenvolve a longo prazo, por meio de etapas. (TOMASSINI, 1998, p. 506-507, grifo do autor, tradução nossa)<sup>8</sup>

O caminho adotado pelo autor para descrever a política externa aponta para sua relação primária com o conceito geral de política. Para ele, a política possui a característica de estar relacionada ao Estado, e, de certo modo, tudo o que estaria relacionado a ele seria uma política. Portanto, a política externa é, antes de tudo, uma política. Novamente, a centralidade do Estado configura-se como um importante marco teórico para compreendê-la.

Adiante, outro ponto a ser trabalhado é a relação entre a política externa e a política pública. Nessa perspectiva, Salomón e Pinheiro (2013) defendem a característica pública da política externa de maneira clara:

A política externa, com efeito, é uma *política pública*, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas; o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41, grifo do autor)

A compreensão das autoras afirma que a política externa é uma política pública, contudo, ressaltando uma diferença prática na medida em que a política externa é aplicada fora do palco doméstico e interno dos países.

Outro ponto que é destacado no artigo diz respeito ao afastamento existente entre a implementação da política externa e seus resultados. Este debate sobre o diálogo entre os

<sup>8</sup> Texto original: “Bajo al término “políticas” se entiende un conjunto de cosas más o menos relacionadas entre sí. Tal vez su sentido más usual se refiera a los distintos campos de la actividad del estado, [...] En otros casos se le da la connotación de expresar un propósito general, un estado deseable de cosas [...] Otras veces se alude a un programa, como un plan de ayuda externa [...] Una política incluye algo de los varios significados que se han mencionado aquí y constituye siempre un proceso que se desarrolla a lo largo tiempo, a través de etapas.” (TOMASSINI, 1988, p. 506-507).

efeitos interno e externos da política externa permeia grande parte dos estudos, muitas vezes motivado pelo afastamento histórico entre a realidade externa e a interna dos países. Como aponta Milani (2012):

Tradicionalmente, a política externa tendeu, por muito tempo, a ser considerada desconectada das demais políticas públicas (domésticas). Carregava sobre si uma mística particularidade, especialização extrema e confidencialidade que a tornava acessível a alguns poucos “magos” capazes de operá-la. Também corroborava essa concepção o fato de que, para muitos autores, seriam políticas públicas somente as políticas domésticas, ou seja, aquelas que impactariam diretamente na sociedade nacional a curto prazo, a exemplo das políticas de saúde, assistência social ou educação. (MILANI, 2012, p. 37)

Desta forma, um dos grandes desafios para se pensar política externa como política pública consiste em superar o histórico de afastamento do tema para com a sociedade de maneira geral. Apesar disso, o hiato entre a realidade externa e a doméstica sofre uma alteração na medida em que fenômenos que atuam em conjunto com a globalização do século XXI passam a transmitir a sensação de um pertencimento nacional também atrelado ao pertencimento global. Como exemplo, Milani (2012) descreve eventos marcantes tais quais o fim do conflito bipolar da Guerra Fria, as crises econômicas internacionais, os processos de integração regionais, “mas também pelo desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação e o consequente desafio posto às concepções básicas de solidariedade, hierarquia, autoridade e fronteira.” (MILANI, 2012, p. 38).

Isto é, a realidade externa enquanto impactante na realidade doméstica transforma a percepção da importância do debate sobre a política externa e “produz uma inflexão nas concepções contemporâneas sobre o papel do Estado e em suas práticas no campo da política externa” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 14-15). Colaborando com a discussão, Souza (2009), defende que:

Quanto mais ampla a inserção econômica e política do país na ordem internacional, mais tenderá a se diluir a distinção que até há pouco prevalecia, no Brasil, entre a política externa e a política doméstica. [...] À medida que diferentes grupos sociais passam a perceber os impactos potenciais dessa nova esfera de política externa sobre seus interesses, antes percebidos apenas como domésticos, pressupostos há muito prevalentes entre os formadores de política externa começam a ser postos em questão. (SOUZA, 2009, p. 9)

O argumento do autor contribui ao entendimento de que a distância entre o internacional e o nacional está diminuindo e que, por conta disso, é possível perceber mudanças no processo de formulação da política externa. Assim, a crescente aproximação dos

impactos de tudo o que acontece no âmbito internacional ao cotidiano doméstico da população justifica a discussão pública da política externa, defendendo ainda mais que a política externa deve ser vista como uma política pública.

Retomando a reflexão sobre os entendimentos teóricos sobre a política externa como política pública, Milani (2012) faz uma síntese dos principais marcos acadêmicos que sustentam essa classificação:

No entanto, a política externa pode ser entendida e analisada como política pública, semelhante às políticas públicas domésticas. Do ponto de vista conceitual, há autores que definem a política externa como uma junção de comportamentos que traduzem as preocupações dos Estados no plano internacional (Breuning, 2007). Outros consideram uma linha de ação que seus operadores seguem a fim de apresentar ou modificar uma situação no sistema internacional de modo que este se torne compatível com os objetivos definidos por eles mesmos ou por seus predecessores (Rosenau, 1967 e 1968). Outros ainda a definem como o conjunto de orientações, engajamentos e ações que caracterizam o âmbito nacional de um Estado (Holsti, 2001). (MILANI, 2012, p. 37)

Outra vez, o agente Estado aparece como o articulador principal da ideia de política externa e política pública. Nesse entendimento, a política externa seria aquele conjunto de ações que os Estados implementam no Sistema Internacional com fins a alcançar determinado objetivo. A política externa, portanto, é algo intencional, planejado e implementado segundo uma orientação determinada por algo ou alguém dentro do Estado, com uma finalidade a ser alcançada fora deste ou por meio desse ambiente externo alcançar algum fim interno. Ou como Celso Lafer aponta ao identificar a política externa como política pública, esta teria a finalidade de “Traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino” (LAFER, 2009, p. 16). Com essa definição surge outro questionamento, quem ou o que define os objetivos da política externa? Como acontece essa intencionalidade? Que modelo explicaria o processo decisório em política externa?

Em um primeiro momento, argumenta-se que, como outra política pública, a política externa encontra respaldo legal para existir e ser implementada. No caso brasileiro, os princípios de atuação internacional estão presentes na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º:

**Art 4º** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:  
I – independência nacional;  
II – prevalência dos direitos humanos;  
III – autodeterminação dos povos;

- IV – não intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político.

*Parágrafo único.* A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (BRASIL, 1988, p. 11-12, grifo original)

Esta positivação prevista na Carta Magna aponta para uma característica importante do Brasil como ator internacional. Sua inserção será feita mediante motivações nacionais expressas de maneira autônoma e própria, ou seja, ocorrerá com objetivo de atender o interesse nacional vigente. Entretanto, não fornece diretrizes específicas para sua elaboração e execução, indicando que tais políticas, diferentemente das políticas públicas internas, são de caráter diplomático e ideológico, e independem de regulamentações específicas orçamentárias, de diagnóstico etc. A análise do que é a política externa proporciona o debate sobre essa temática, visando analisar se tão somente os princípios constitucionais explicariam toda a atuação brasileira a nível externo. Além disso, questiona se o entendimento da política externa como política de Estado e de garantia do interesse nacional proporcionaria os instrumentos necessários para uma análise completa da política externa do Brasil, conforme apontam os autores a seguir.

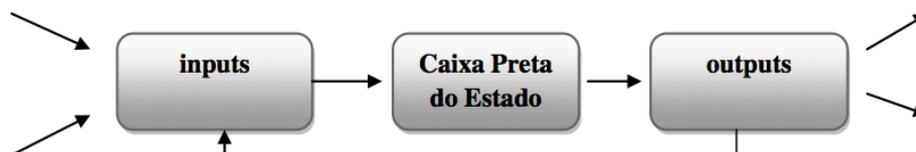
Nesse caminho, Figueira (2009), em seu estudo sobre o processo decisório em política externa no Brasil, reconhece a política externa como política pública e aponta para algumas propostas de modelos de análise de sua formulação. Segundo a autora, para uma boa compreensão sobre a política externa é extremamente necessário compreender como que é feito esse processo de formulação, quais são seus caminhos e assim por diante.

A primeira abordagem que a autora analisa é a de um sistema complexo de ações. Aqui, Figueira retoma os conceitos de *inputs* e *outputs* dos autores Clarke e White (1989)<sup>9</sup>. Por *inputs* entende-se tudo aquilo que influencia o processo de decisão nos momentos anteriores a tomada, como exemplo, têm-se as demandas que chegam até os tomadores de decisão. Já por *outputs*, pode-se compreender as ações de fato tomadas, aquilo que se efetivou após passar pelo processo de decisão, os efeitos da política externa em si. Para facilitar o entendimento, a autora faz uso do seguinte quadro explicativo:

---

<sup>9</sup> CLARKE, Michael, WHITE, Brian (eds.) (1989). **Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach**. Aldershot: Elgar.

Figura 01 – Modelo de Sistema Complexo de Ações em Política Externa



Fonte: FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 2009, p. 39.

Esse modelo é interessante pois possibilita o entendimento visual do sistema de formulação da política externa. Existe algo que impulsiona a tomada de decisão (*inputs*); um momento/espço de reflexão que seleciona aquilo que será de fato implementado – aqui representado pela “Caixa Preta do Estado” e; por fim, a implementação da política externa em si (*outputs*) que, como apresenta Figueira (2009) podem gerar novos impulsos para outras tomadas de decisão. Isto é, a proposta apresentada pela autora demonstra uma relação cíclica de auto-alimentação em que as próprias decisões podem gerar outras e assim sucessivamente.

Não obstante, a síntese da autora também apresenta um terceiro conceito, de “Caixa Preta do Estado”. Como remete o próprio nome, existe uma certa dificuldade de se compreender como ocorre os processos nessa esfera de decisão. Desta forma, em que pese a compreensão que a formulação da política externa ocorre em ciclos, esta explicação ainda não fornece os conceitos suficientes para se conhecer os processos dentro da esfera desconhecida: a “Caixa Preta do Estado”.

E é neste contexto que Figueira introduz os modelos de unidade de análise de Allison (1999)<sup>10</sup>. Nessa trajetória, a autora aborda seus três modelos de tomada de decisão. Mesmo com a importância das duas primeiras categorias, é na terceira proposta que a autora discutirá mais profundamente e, também é nela que se encontra o respaldo a ser utilizado nesse trabalho. Segundo a autora:

<sup>10</sup> ALLISON, Graham T e ZELIKOW, P. (1999). **Essence of Decision: explaining the Cuban missile**. New York, Longman.

Na abordagem político-burocrática também conhecida como modelo III de Allison, o autor desenvolve a idéia de que a política externa seria o resultado de um complexo processo de barganha entre as burocracias que compõe o Executivo, cada qual com seus próprios objetivos em matérias relativas à política externa e com inserções próprias dentro do processo decisório. [...] Portanto, neste caso, as decisões de política externa não são consideradas mais como resultantes de uma escolha racional de um governo unitário, tampouco como resultado de procedimentos operacionais formais, mas sim compostos por uma interação mútua entre atores com suas próprias preferências, agindo dentro de organizações também com interesses próprios no que tange assuntos de política externa. (FIGEURIA, 2009, p. 41)

Com esse modelo, é aprofundada a relação cíclica de política externa, apresentada na figura 01. Para além de uma unidade de decisão bem delimitada (a “Caixa Preta do Estado”) entende-se que essa etapa não ocorre de maneira única, sólida e indivisível, mas sim que é proveniente de um sistema com sua própria complexidade e forças conflitantes atuando no processo como um todo. De acordo com Figueira (2009), o III modelo de Allison é passível de muitas críticas metodológicas, contudo, apesar das eventuais carências, a autora sublinha que:

Além disso, essa terceira tipologia desenvolvida por Allison remete-nos a uma metodologia que vem sendo trabalhada por alguns autores na compreensão da natureza contemporânea do Estado que vem adquirindo uma característica de atuação de rede, menos hierarquizada, e mais complexa e dinâmica, a fim de responder a processos cada vez mais abrangentes e multifatoriais. (FIGUEIRA, 2009, p. 43).

Desta forma, reconhece-se que o processo de tomada de decisão em política externa, de acordo com o III modelo de Allison, é complexo e que a decisão política não advém de uma rede simples de interações. A proposta de Allison é demonstrar que as decisões de política externa passam pelo aparato do Estado, mas que esse ator não possui uma unidade interna de pensamentos. Pelo contrário, Allison reconhece diversas forças que atuam na estrutura do Estado, como as dinâmicas da política nacional, aonde operam movimentos sociais, governo, partidos políticos, o poder econômico e tantas outras coligações de pensamentos políticos que atuam nessa esfera pública. Essa compreensão ampliada do processo de formulação da política externa serve de referencial teórico durante a defesa da ideia de que não são somente os princípios constitucionais que guiarão a política externa de um país. Outra questão que surge é a de se repensar o conceito de interesse nacional, como alguns autores trabalham. Enfim, o III modelo de Allison fomenta o debate sobre esse processo em política externa, ao questionar conceitos muito caros para esta área.

Nessa linha de argumentação, faz-se uso dos autores Milani e Pinheiro (2013), desta vez, ao analisarem as dificuldade de reconhecer a política externa enquanto política pública. Neste artigo, os autores avançam no debate sobre a relação política externa/política pública e apresentam os impactos que esse reconhecimento acarreta para a análise da política externa. O destaque fica para o quarto ponto levantado pelos autores pois colabora com a discussão da complexidade do sistema de decisão em política externa. Segundo os autores:

Em quarto lugar, ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza política-partidária. Estamos, portanto, despidendo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas do governo. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24, grifo dos autores)

Os autores sustentam a ideia de que o sistema de ação em política externa possui uma complexidade e que, diferentemente da figura 01 e em acordo com o III modelo de Allison, a “Caixa Preta” não se configuraria mais como uma caixa, mas sim como uma teia complexa de outras interações – conflitantes ou não; tampouco seria apenas do Estado ou, se a fosse, com a ressalva de compreender que dentro do Estado as estruturas de governo e de poder representam uma importante peça para as ações deste ator. Isto é, reformula-se a ideia de que a política externa reflete somente a decisão do Estado, pois compreende-se que o Estado é também formado por emaranhados processos e dinâmicas de poder que constituem a política. Mais além, essa ideia complementa a inquietação sobre o por quê de se pensar que os princípios constitucionais de atuação externa não constituem, isoladamente, como uma fonte que possibilitaria a compreensão da atuação externa de um país.

Mais além, Milani e Figueira (2013) destacam o impacto do sistema político brasileiro para a análise de política externa. De acordo com os autores:

Lembremos ainda que o sistema político brasileiro é caracterizado pelo chamado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1998), no qual o presidente da República, para manter a governabilidade, precisa construir uma base de apoio entre os partidos e montar o ministério a partir dessa mesma base. Assim sendo, a dinâmica político-partidária alcança indiretamente a política externa quando assuntos de natureza externa passam a fazer parte da agenda dos ministérios domésticos, por sua vez, não só fomentando o diálogo entre instituições como também ampliando o espaço de captação de demandas da sociedade (FIGUEIRA, 2010, p. 16). O que enfim postulamos é que, em vista do fato de que temas da vida

pública chegam à agenda de política externa por outros caminhos, a politização da política externa se realiza em grande parte pela via do alargamento da participação ministerial. Nesse sentido, mesmo que ainda fosse possível falar de um relativo insulamento da agência diplomática, certamente não se pode falar de um insulamento da política externa. (MILANI; FIGUEIRA, 2013, p. 30-31)

Outra vez, trabalha-se com a ideia de ampliação dos agentes que formulam a política externa. A proposta dos autores soma-se ao modelo de Allison na medida que reconhece que existem elementos dentro do Estado que atuam para o pensamento de política externa. Outrossim, uma percepção interessante dos autores é trazer o sistema político brasileiro de presidencialismo de coalizão como mais um dos elementos que atuam nessa dinâmica política interna. Essas reflexões justificam também, o por quê da utilização da categoria governo Lula em oposição à uma narrativa de política externa brasileira puramente do período 2003 a 2010, por exemplo. Uma vez que, como demonstram Milani e Figueira (2013), deve-se prestar atenção para outras variáveis que interferem na formulação da política externa, tais como os partidos políticos, as estruturas de governo e assim por diante. Paulo Roberto de Almeida deixa isso claro pois, segundo o autor, “A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva é, provavelmente, a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores.” (ALMEIDA, 2004, p. 162).

Por fim, buscou-se, com os argumentos levantados neste subcapítulo, trazer alguns marcos teóricos para compreender a descrição dos principais conceitos e diretrizes da política externa durante o governo Lula (2003 a 2010). Acredita-se que os mesmos indicam que a política externa é uma ferramenta de ação estatal que perpassa ou se destina à esfera internacional com a finalidade de alcançar objetivos que são formulados internamente. Quer dizer, a política externa possui finalidade e intencionalidade que advém de interesses do palco interno, ela serve como instrumento de alguma agenda específica. Identificou-se, também, que a política externa é uma política pública e, como tal, deve ser analisada pela ótica de suas complexas relações que acarretam no processo de formulação e implementação. Não obstante, Milani e Figueira (2013) trouxeram à discussão a importante reflexão sobre a necessidade de se pensar política externa como uma política que responde a interesses que advém de um longo e complexo processo de barganhas, embates e debates políticos, desvinculando a ideia simplificada de que a política externa atende somente aos interesses nacionais monolíticos. Deste modo, pôde-se conhecer alguns pontos importantes para se pensar a política externa enquanto instrumento de ação de um país.

Além disso, ao se defender que a política externa é formulada por um embate de temas e pautas que são discutidas por inúmeros agentes do palco interno de um Estado, há espaço, então, para se pensar que a promoção da igualdade social pode ser um desses temas que serão incluídos na pauta de atuação da política externa. A partir daqui, parte-se para o estudo dos principais conceitos que caracterizam a atuação da política externa brasileira durante o governo Lula, com o objetivo de identificar as proximidades e afastamentos entre o arcabouço conceitual do objeto empírico (a política externa do período) e o aporte teórico já levantado (os tipos ideias de promoção da igualdade social). Essa última observação servirá de balizador para testar a hipótese de que a promoção da igualdade social é o ponto de encontro (temático) entre as duas esferas da política brasileira.

### 3.2 CONCEITUANDO A POLÍTICA EXTERNA DURANTE O GOVERNO LULA

A política externa brasileira durante o governo Lula apresenta algumas singularidades em relação às políticas externas dos governos anteriores. Prova disso é a cunhagem de termos e conceitos específicos para caracterizar a atuação brasileira durante os anos de 2003 a 2010. Compreender esses conceitos é o objetivo deste subcapítulo, sobretudo para poder identificar em que medida que a promoção da igualdade social se constituiu enquanto princípio e diretriz de atuação da política externa brasileira. Portanto, este espaço é destinado primordialmente à análise dos conceitos<sup>11</sup> *Estado Logístico e multilateralismo da reciprocidade*.

Cervo e Bueno (2012) trabalham com o conceito de *Estado Logístico* para definir a atuação da PEB de Lula. Nas palavras dos autores:

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder. Contrariamente à presunção da literatura acerca da globalização, esse novo paradigma introduzido por Cardoso e consolidado por Lula não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar. (CERVO; BUENO, 2012, p. 529)

---

<sup>11</sup> É dito análise de conceitos pois pretende-se contrapor os conceitos da atuação da PEB de Lula com os conceitos da tipologia ideal levantados no capítulo anterior. Não se exclui, contudo, a importância de uma análise que trabalhe com os marcos históricos de ação da política externa, contudo, há de se destacar que o enfoque da pesquisa já possui outro objeto empírico que será analisado: a atuação do PNUD no Brasil.

Dessa conceituação, entende-se que o paradigma do *Estado Logístico* está relacionada à história da PEB. Apresenta-se que se trata de uma construção de atuação internacional, inicialmente introduzida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sobretudo em seu segundo mandato (1999-2002) e colocado em prática pelo governo de Lula. Como aponta Cervo (2012, p. 83): “A introdução do paradigma logístico durante a era Cardoso não foi além de um ensaio. Mas o paradigma firma-se em termos operacionais durante a era Lula”. Mais além, é feita uma distinção entre os momentos desenvolvimentistas e neoliberais da condução da política brasileira como um todo, afirmando que este é um novo momento histórico da política brasileira.

Outro aspecto interessante do conceito é a presença do objetivo de desenvolvimento que fica evidente na fala dos autores. Percebe-se que este será o enfoque principal da atuação do Estado. Retomando o conceito de política externa elaborado no subcapítulo anterior, a intencionalidade e a finalidade da PEB, portanto, passa a ser o desenvolvimento. Nessa linha, há de se destacar que o desenvolvimento será alcançado por meio de parcerias entre o Estado e outros atores do palco político brasileiro. Essa parceria é outra característica nova introduzida pelo paradigma do *Estado Logístico*.

Prosseguindo, para desenvolver a ideia de *Estado Logístico*, os autores apresentam o panorama de assimetrias existentes na conjuntura internacional. Essa estrutura de desigualdade entre os países se configura como um motivador para a formulação da PEB. Cervo e Bueno argumentam que um dos objetivos da PEB de Lula esteve concentrado na superação das relações desiguais de poder entre os países:

O propósito de democratizar a globalização e distribuir os benefícios da ordem internacional requisita o reforço do Estado como negociador e o sustento logístico dos interesses nacionais e alianças com países emergentes de idênticos objetivos; enfim, uma pitada de moral, o combate à pobreza e à fome. O novo realismo conduz Lula a mover o país sem constrangimento dentro do sistema capitalista, mas impõe a este uma exigência contra o próprio realismo da teoria, segundo Parola, ao visar à redistribuição do poder nas relações internacionais e embutir o componente moral. (CERVO; BUENO, 2012, p. 528)

Como apontado na construção da tipologia ideal, perpassar e diminuir as assimetrias internacionais podem ser ações que constituem a promoção da igualdade social a níveis externos. Neste ponto, então, percebe-se que a atuação da PEB de Lula se aproxima do desenho de tipo ideal apresentado, ao objetivar a democratização dos efeitos da globalização com o intuito de redistribuir os benefícios em favor dos países periféricos. Ademais, Cervo e Bueno destacam o aspecto moral da PEB, aqui entendida como ações que combatam a fome e

a pobreza. Mais uma vez, essa conceituação permite identificar proximidades entre a tipologia ideal e a prática da PEB de Lula.

O termo utilizado pelos autores para definir a ação de superação das assimetrias internacionais é contra poder. Assim explicam, “Para criar contra poder, essa diplomacia empenhou-se então e depois em formar coalizões ao sul, das quais a primeira foi o G20 comercial” (CERVO; BUENO, 2012, p. 528). Outra vez, percebe-se a qualidade de promoção da igualdade social na medida em que a PEB se direciona para a criação de alternativas para as relações internacionais não mais estritamente dependentes do centro tradicional de poder, como ilustra a criação do G20 comercial.

Essa proposta é explicada pelos autores por meio do conceito criado pela própria diplomacia brasileira, o *multilateralismo da reciprocidade*. Como dito, essa conceituação reflete a ideia de propostas brasileiras para alterar, de certa forma, as estruturas de poder internacional. Para os autores:

A diplomacia brasileira elabora o conceito de multilateralismo da reciprocidade a partir do comércio e da segurança, porém o estende a todos os domínios das relações internacionais. O conceito envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir a reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros. (CERVO; BUENO, 2012, p. 531)

Dessa citação pode-se compreender o caráter de redistribuições de ganhos internacionais. Quer dizer, a atuação do Brasil será feita em um novo arranjo internacional, desta vez, com normas e regramentos criados por entendimentos conjuntos dos países. Pelo apresentado, entende-se que o *multilateralismo da reciprocidade* não irá caracterizar somente a ação no âmbito comercial das relações internacionais, mas sim que será aplicado à todos os aspectos. Após explicar o conceito, os autores ainda apontam para a expressão prática deste ao elencar cinco frentes em que se percebe mais facilmente a aplicabilidade do conceito. São elas, 1) na economia internacional, especialmente pelo G8 e G20; 2) no comércio internacional e OMC; 3) nas questões de segurança e nas política para o Conselho de Segurança da ONU; 4) nas questões ambientais e climáticas e; 5) nas temáticas de saúde e direitos humanos<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Novamente, deixa-se claro que o foco da pesquisa neste aspecto é a investigação dos principais conceitos de PEB do governo Lula. Para mais detalhes dessas expressões, ver Cervo e Bueno, 2012, p. 532-544.

Cervo (2008) utiliza-se da expressão “correção de rumos” para fazer distinção entre as práticas da PEB durante as gestões de FHC e de Lula. Para o autor, existem três grandes áreas em que se pode perceber essa inflexão de atuação externa, encabeçada pela administração de Lula:

A correção de rumos da ação externa empreendida por Lula comporta três linhas de frente: a) tirar a política exterior das ilusões da harmonia kantiana e de divisas e orientá-la para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, ou seja, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; b) o enfrentamento das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – com o fim de atenuá-las; c) a idéia de reforçar a América do Sul como pólo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros. (CERVO, 2008, p. 56)

Os três aspectos levantados pelo autor outra vez relacionam-se com o *multilateralismo de reciprocidade*. Percebe-se que a diplomacia do governo Lula estabelece como grande foco a supressão das desigualdades das relações internacionais. Toma-se como objetivo assegurar que nas relações entre países centrais e periféricos haja a redistribuição de ganhos, com intuito de garantir resultados mais iguais durante essa relação. Outra proposta da PEB de Lula se centra nas relações com países da América do Sul como forma de realizar relações alternativas ao enfoque europeu ou estadunidense. Ainda reafirmando o aspecto recíproco do multilateralismo, Cervo (2008, p. 56) diz que a PEB de Lula “contribuiu positivamente para a criação de coalizões ao sul entre países emergentes que bloquearam as negociações comerciais sem reciprocidade entre o norte e o sul”. Este ponto reitera o entendimento de que a PEB de Lula ao trabalhar para uma reestruturação do jogo político-comercial internacional, desta vez em favor dos países do sul, emergentes, se aproxima da categoria de promoção da igualdade social ao passo que propõe a diminuição de assimetrias nessa esfera.

Na mesma linha, também é possível identificar os conceitos de *Estado Logístico* e *multilateralismo da reciprocidade* em Fernando Barreto (2012). Em que pese a abordagem do autor seja diferente, é permissível apontar para concordâncias da conceituação entre esse e Cervo (2008) e Cervo e Bueno (2012). Segundo a narrativa do autor:

Ao tomar posse, o Presidente Lula afirmou que, no seu governo, a ação diplomática do Brasil estaria orientada por uma ‘perspectiva humanista’ e seria, antes de tudo, um ‘instrumento do desenvolvimento nacional’. Por sua vez, ao assumir o Itamaraty, Celso Amorim declarou que o país teria ‘uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz’ e, nesse sentido, buscaria reduzir o hiato entre as nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional’. (BARRETO, 2012, p. 17)

Como apresentado, há similaridades nas conceituações dos autores. Por exemplo, ao destacar o intuito de instrumento do desenvolvimento nacional, no discurso de Lula sobre a finalidade da PEB; o autor aproxima-se do conceito de *Estado Logístico*. Ao sublinhar a fala de Celso Amorim, então ministro de Relações Exteriores de Lula, sobre a redução de hiato, fala-se das mesmas intencionalidades do *multilateralismo da reciprocidade*, por exemplo. Essas semelhanças nos discursos são observadas em outros momentos da descrição das diretrizes gerais de atuação da PEB de Lula na obra de Barreto. Essa concordância contribui para compreender o papel desses dois conceitos de PEB no balanço geral da política externa de Lula.

Outro autor que reafirma os conceitos é Paulo Visentini (2012). Sua abordagem apresenta outros conceitos, como de política externa *proativa e propositiva*. Esses duas tipologias também conversam com as já apresentadas. Como visto na seguinte frase:

Finalmente, o projeto interno do governo Lula também tem um significativo impacto internacional na medida em que suas propostas sociais vão ao encontro da agenda que busca corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A campanha de combate à fome representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo sócio-econômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal. (VISENTINI, 2012, p. 24-25)

Novamente, percebe-se que o *multilateralismo da reciprocidade* se traduz por meio de outras palavras. Mesmo que Visentini utilize a categoria correção das distorções da globalização, a ideia de diminuir as assimetrias internacionais permanece. Mais além, Visentini entende que durante a formulação da a PEB de Lula “O princípio de democratização das relações internacionais é invocada explicitamente.” (VISENTINI, 2012, p. 25). Outra vez, a ideia central do conceito de *multilateralismo da reciprocidade* tendo como sua finalidade o perpasso das desigualdades no SI aparece.

Paulo Roberto de Almeida (2004) soma-se aos demais autores na conformação do conceito. Em seu trabalho de comparação entre as políticas externas brasileiras de FHC e de Lula, identifica-se que o autor trabalha também com os conceitos de uma ação da PEB de Lula voltada a:

[R]eforçar a capacidade de “intervenção” do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. (ALMEIDA, 2004, p. 165)

O autor, desta forma, reconhece o intuito reformista que a política externa de Lula enseja para com a configuração política das relações internacionais. Faz-se uso também, da abordagem de diferenciar as visões que os governos de FHC e Lula têm em relação aos efeitos da globalização e a maneira como o Brasil se porta frente a isso. Para a PEB de Lula, Almeida aponta o diferencial de querer reduzir os impactos devastadores da globalização (ALMEIDA, 2004), afirmando que “Lula não tem nenhuma objeção à participação do país num mundo globalizado, desde que seja feito com plena preservação da soberania nacional” (ALMEIDA, 2004, p. 178). Ao passo que Celso Lafer (2009), ao trabalhar com os desafios do século XXI para a inserção internacional do Brasil, desde um ponto de vista dos legados da PEB de FHC, apresenta uma ideia menos conflituosa, já que para ele “o desafio da política externa brasileira, no início do século XXI, é o de buscar condições para entonar a melodia da especificidade do país em harmonia com o mundo.” (LAFER, 2009, p. 122). Prosseguindo, o balanço geral da PEB de Lula para Almeida aponta os mesmos traços dos conceitos já levantados, acrescentando que:

Lula, por sua vez, deseja promover uma política externa criativa (definida como ‘ativa’ e ‘altiva’ por seu chanceler), e acredita que ela tem um papel substantivo na conformação de um ‘projeto nacional’. [...] Lula, de seu lado, busca exercer uma liderança regional e internacional para mudar substantivamente e trazer justiça ao mundo, bem como implantar uma ‘nova geografia comercial’. (ALMEIDA, 2004, p. 178)

Por outro lado, Monica Hirst e Leticia Pinheiro (2010) analisam a PEB com a abordagem de novos horizontes e desafios. As autoras discorrem sobre as características dessa nova política externa e identificam três bases da PEB de Lula:

[N]a atualidade, a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia do governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. (HIRST; PINHEIRO, 2010, p. 23)

Mais uma vez, correlaciona-se o entendimento das autoras com a ideia de uma política externa direcionada para um projeto desenvolvimentista ou logístico, em que o Estado passa a ter um papel não de puro protagonismo, mas de coordenação (termo que permite inferir a existência de outros atores não estatais que também trabalharam em conjunto nesse projeto). Pela primeira vez, evidencia-se claramente o ideal de inclusão social como um dos eixos base da política externa. Talvez, as autoras, ao introduzirem tal termo, estejam colaborando para a

qualificação do desenvolvimento que aparece no discurso enquanto um que objetive a inclusão social. Outro aspecto interessante da metodologia das autoras é destacar a presença de múltiplos atores que passam a integrar a arena da formulação da política externa, o que acaba dialogando no sentido de confirmar o entendimento trazido na seção anterior sobre a multiplicidade de atores e complexidades na formulação de PEB. Ademais, as autoras introduzem a terminologia de “doador emergente” como outra forma de conceituar a PEB de Lula. Explicando, as autoras defendem que:

O rótulo comumente atribuído de «doador emergente» ganha especificidade por se tratar de um ator comprometido com os ideais do desenvolvimento, um ativo participante da terceira onda democrática, um produtor destacado de bens agrícolas e industriais que deverá se juntar aos esforços tão necessários para evitar uma crise de alimentos nos países de menor desenvolvimento relativo, e uma peça indispensável do processo de construção de um espaço regional de integração e cooperação na América do Sul. Os vínculos do Brasil com a América do Sul e a África são os pilares que sustentam a ascensão do Brasil a condição de doador emergente. (HIRTS; PINHEIRO, 2010, p. 35)

Com isso, as autoras reiteram o entendimento da finalidade do desenvolvimento que a PEB durante o governo Lula terá, ressaltando, então, o papel do Brasil enquanto ator internacional que propõe alternativas a configuração internacional. Seus argumentos vão ao encontro da ideia de que “A fórmula adotada pelo governo Lula desde 2003 foi a de vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial” (HIRST; PINHEIRO, 2010, p. 37). Esse apontamento contribui para o entendimento de que em alguma medida as esferas externas e internas da política brasileira se correlacionaram.

Outro conceito que dialoga com essa temática é o apresentado por Vigevani e Cepaluni (2007). Para os autores, um interessante modelo de análise que deve ser utilizado para compreender essa nova política externa é a de “autonomia pela diversificação”. Nas palavras dos autores:

[A] adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Com essa nova categoria de momento histórico da diplomacia brasileira, os autores retomam os entendimentos de que a PEB de Lula buscou diversificar seus parceiros, por meio

de uma atuação focada no multilateralismo, com a finalidade de redução de assimetrias internacionais. Todavia, os autores contribuem à discussão pelo fato de indicarem outro resultado dessa prática brasileira: o aumento da capacidade de barganha do País. Conforme eles prosseguem em sua argumentação, outros impactos da postura diplomática do governo Lula se fizeram sentir, na medida que isso contribui para: “a busca de maior equilíbrio internacional [...] aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais [...] evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento.” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

Visto isso, percebe-se que os autores identificam, outra vez, a postura ativa no sistema internacional do Brasil no período. Outrossim, os autores finalizam esse balanço da PEB de Lula defendendo que “houve razoável capacidade de distinguir as questões específicas de objetivos mais amplos, como o desenvolvimento econômico e a manutenção de uma política externa autônoma.” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 326). Portanto, há uma consonância entre o apresentado pelos autores e o referencial conceituado por Cervo e Bueno (2012) no que tange a classificação do desenvolvimento como objetivo de uma política externa ativa e autônoma, com expressivas bases em um multilateralismo diversificado.

Ainda e finalizando a revisão bibliográfica, apresenta-se o texto de Pecequillo (2010) que investiga como que a PEB se desenvolveu desde os anos 1980 até o final dos anos 2000 em seu direcionamento para as relações verticais (Norte-Sul) ou para as horizontais (Sul-Sul). A hipótese de Pecequillo defende que houve uma junção dos eixos de atuação durante a política externa de Lula. Segundo a autora, essa postura permite “revitalizar tradições e encontrar um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria.” (PECEQUILLO, 2010, p. 150). Esse argumento estabelece um diálogo com o *multilateralismo da reciprocidade* no sentido de que o Brasil vai alterar o ordenamento mundial do pós-Guerra Fria. A contribuição da autora está em atribuir, outra vez, o caráter pragmático e intencional da PEB de Lula ao congregar essas duas frentes de atuação, horizontal e vertical em favor do país.

Por fim, esta etapa da pesquisa consegue identificar aspectos importantes da política externa do governo Lula. A revisão bibliográfica feita nesse subcapítulo buscou defender a caracterização da PEB de Lula enquanto uma política externa que almejou o desenvolvimento e a alteração das assimetrias do SI pós-Guerra Fria e globalizado. Pode-se dizer que o desenvolvimento constitui um importante instrumento no discurso de política externa durante a administração de Lula. Como apresentado, há distintas abordagens na narração dos autores. Em relação aos conceitos utilizados, pode-se destacar o Estado Logístico (CERVO, 2008;

CERVO, BUENO, 2012), doador emergente (HIRST; PINHEIRO, 2010), multilateralismo da reciprocidade (CERVO, 2008; CERVO, BUENO, 2012), democratização das relações internacionais (VISENTINI, 2012), autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), reordenamento pós-Guerra Fria (PECEQUILLO, 2010) e assim por diante. A ideia, contudo, concentra-se no sentido de afirmar que a PEB de Lula buscou reduzir as assimetrias a níveis internacionais e alcançar o desenvolvimento por meio de parcerias com outros atores.

Por sua vez, ao correlacionar esses conceitos com as propostas de tipos ideias de políticas de promoção da igualdade social, a pesquisa identifica as proximidades entre os conceitos de PEB e a tipologia ideal de promoção da igualdade social. Em primeiro lugar, aponta-se para uma grande proximidade entre a categoria I-B (redução das assimetrias internacionais) dos tipos ideias. Seguramente, pode-se falar que a redução de assimetrias e desigualdades entre os países constituiu um aspecto relevante na PEB de Lula e que, por sua vez, constitui uma política de promoção da igualdade social de acordo com o tipo ideal. Sobre a segunda categoria, a II-B (de fomentar a criação de mecanismos e foros internacionais não tradicionais de discussão política, econômica e de segurança), a revisão bibliográfica aponta para uma certa proximidade, embora não tenha sido o foco deste subcapítulo a enumeração pontual de atividades de política externa, pode-se perceber a proximidade da prática e o tipo ideal, nas falas de Pecequillo (2010), por exemplo ao tratar dos eixos horizontais da atuação brasileira. O terceiro ponto III-B (de negociação da dívida externa do Brasil e dos países Latino-americanos), não foi identificado tão facilmente na literatura trabalhada. Cervo (2008), contudo, apresenta aspectos positivos no sentido de dizer que a “dívida externa entra em declínio, interrompendo o ciclo desastroso de aumento exponencial da fase anterior” (CERVO, 2008, p. 57). Desta forma, há indícios de que esse também foi um aspecto trabalhado na PEB de Lula. Por fim, sobre a categoria IV-B (de dialogar com países de periferia e semiperiferia), pode-se confirmar a proximidade com o tipo ideal novamente. Sobretudo pelo já trazido conceito de multilateralismo e horizontalidade das relações internacionais do Brasil durante o governo Lula.

O destaque de proximidade entre o tipo ideal e os conceitos trabalhados fica para as categorias I-B e IV-B. A redução das assimetrias e o diálogo entre países em desenvolvimento foi um dos marcos da PEB de Lula. Essa relação, por sua vez, permite classificar a qualidade de promoção da igualdade social da PEB de Lula. Quer dizer, percebe-se que, a partir das categorias de análise utilizadas, a promoção da igualdade social constituiu-se como objetivo de atuação da PEB. A primeira hipótese, então, de que a igualdade social esteve presente na atuação externa da política brasileira fica confirmada. Resta, agora, compreender se essas

iniciativas tiveram impacto nas políticas e ações internas, especialmente nas que foram desenvolvidas de maneira compartilhada com a atuação da ONU, por meio do PNUD. Isto é, a dúvida que surge é saber em que medida o Estado brasileiro atuou, interna e externamente, em conjunto com o PNUD para alcançar a promoção da igualdade social. Esse portanto, será o foco a ser investigado no próximo subcapítulo por meio da análise da direção da política externa para a ONU.

### 3.3 A RELAÇÃO EXTERNA DO BRASIL COM A ONU/PNUD

Como já colocado, a trajetória deste capítulo apontou entendimentos sobre o conceito de política externa bem como sobre os principais conceitos acadêmicos da PEB de Lula. Identificou-se, até agora, a relação entre os conceitos de promoção da igualdade social na esfera externa e os conceitos da política externa de Lula. Demonstrou-se que, com base nos tipos ideias, a hipótese de que a promoção da igualdade social está presente como tema integrante da pauta de atuação externa brasileira foi inicialmente confirmada. O próximo passo do trabalho, portanto, é investigar e coletar argumentos que testem a hipótese de que a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) mostrou-se como um ator importante no processo de promoção da igualdade social no Brasil. Este último subcapítulo, por sua vez, é destinado a investigar como se deu a relação entre o Brasil e a ONU/PNUD a níveis internacionais e externos. Pretende-se conhecer quais são os princípios da ONU e PNUD para, por fim, identificar como se deu a política externa brasileira de Lula em seu direcionamento a tal órgão.

#### 3.3.1 A ONU Como Promotora da Igualdade Social

O presente subcapítulo visa apresentar a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Programa das Nações Unidas (PNUD) como atores internacionais importantes, no sentido de que possuem uma finalidade de promover o desenvolvimento e a igualdade social. Afinal, eles constituem o objeto central da análise das conexões empíricas do trabalho. Portanto, este espaço destina-se a apresentar os princípios e características de atuação assim como as dinâmicas de funcionamento da ONU e PNUD a níveis internacionais. Vale ressaltar que será

destinado um espaço no próximo capítulo para aprofundar como que o PNUD se relaciona enquanto ator da dinâmica interna da promoção da igualdade social no Brasil. Ademais, no próximo subcapítulo, investigar-se-á como que foi o direcionamento da PEB de Lula para a ONU.

Para obter uma compreensão abrangente de como que a ONU se coloca na conjuntura internacional, a pesquisa busca analisar seus princípios e características de ação enquanto um ator internacional. Neste ponto, é relevante ressaltar que a ONU é, antes de tudo, uma Organização Intergovernamental Internacional (OIG)<sup>13</sup>. Essa categorização possibilitará realizar reflexões interessantes sobre a atuação da ONU. Nesse sentido, Ricardo Seitenfus (2008), ao trabalhar com a conceituação desse ator, utiliza a seguinte abordagem:

As organizações internacionais são associações voluntárias de Estados que podem ser definidas da seguinte forma: trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros. (SEITENFUS, 2008, p. 32-33)

A colocação do autor identifica características gerais das OIGs que, por sua vez, também se aplicam à ONU. Primeiramente, as OIGs são constituídas por Estados, países que acordaram de maneira autônoma em participar dessa organização. Ou seja, conhecer a dinâmica dos Estados que as constituem é uma maneira de também se conhecer como a OIG se porta. Essas OIGs, ademais, possuem um acordo de constituição, no caso da ONU, tem-se a Carta das Nações Unidas de 1945. Nesse documento, encontram-se os princípios e as diretrizes de atuação da organização. Visto isso, percebe-se que os Estados possuem um papel importante para a constituição dessas organizações bem como para sua atuação.

Não obstante, Herz e Hoffman (2004) ao investigarem a definição de OIGs, trazem contribuições ao debate sobre a características desses atores. Para as autoras, as OIGs se configuram enquanto atores internacionais relevantes “uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público.” (HERZ, HOFFMAN, 2004, p. 23). Desta fala, identifica-se o caráter de atuação própria que as OIGs possuem dentro das limitações de serem constituídas por outros atores internacionais. Além disso, por possuírem personalidade jurídica internacional, as OIGs como a ONU, adquirem a

---

<sup>13</sup> Para este trabalho, reconhece-se a existência de outras terminologias para definir as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs), como Organizações Internacionais, por exemplo. Contudo, utiliza-se OIG uma vez que tal termo consegue traduzir o aspecto da composição Estatal e governamental dessa categoria de ator internacional.

capacidade de firmar acordos internacionais, o que, por sua vez, concede-as maiores possibilidades enquanto atores internacionais.

Visto isso, pode-se compreender a ONU como um importante ator internacional sobretudo por seu histórico de relevante atuação em diversos temas da agenda internacional. Criada na cidade de São Francisco (EUA) em 25 de junho de 1945 por cinquenta e um países<sup>14</sup>, inclusive o Brasil, em um contexto internacional de pós-II Guerra Mundial, a ONU já apresenta uma significativa expansão de sua atuação, contando com 193 países-membros no ano de 2015 (ONU, 2015).

Como um organismo internacional, a ONU possui um documento de criação, sua Carta Constitutiva. Em muito, a Carta da ONU se assemelha às constituições dos países. Nela, é possível identificar toda a arquitetura de funcionamento da organização, bem como seus princípios que nortearão sua prática internacional. De acordo com esse documento, são princípios da ONU:

1. Manter a paz e segurança internacional [...]
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, com base no respeito do princípio de igualdade dos direitos e no princípio de auto-determinação dos povos [...]
3. Alcançar a cooperação internacional na solução de questões de caráter econômico, sociais, culturais e humanitários e, na promoção e no encorajamento do respeito dos direitos humanos e das liberdades individuais sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e
4. Tornar-se um centro de harmonia das ações entre as nações para cumprir com esses objetivos comuns. (UNITED NATIONS, 1945, p. 3, tradução nossa)<sup>15</sup>

Desta forma, identifica-se que a cooperação internacional com a finalidade de solucionar questões econômicas, sociais e humanitárias, faz parte do cerne da atuação da ONU enquanto ator internacional. Como bem ressalta Sidney Guerra (2011), quando interpreta a criação da ONU e seus objetivos, tem-se que:

---

<sup>14</sup> De acordo com sua Carta de Constituição (UNITED NATIONS, 1945), são eles: China, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, França, Argentina, Austrália, Reino da Bélgica, Bolívia, Brasil, República Socialista Soviética da Bielorrússia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Checoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Etiópia, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Líbano, Libéria, Grande Ducado de Luxemburgo, México, Reino da Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Reino da Noruega, Panamá, Paraguai, Peru, Commonwealth das Filipinas, Polônia, Arábia Saudita, Síria, Turquia, República Socialista Soviética da Ucrânia, União da África do Sul, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia.

<sup>15</sup> Texto original: “1. To maintain international peace and security [...] 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples [...] 3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinctions as to race, sex, language, or religion; and 4. To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.” (UNITED NATIONS, 1945, p. 3)

De fato, a grande preocupação dos Estados ao criarem a mencionada Organização Internacional era de constituir um sistema que pudesse garantir maior segurança e paz no campo internacional, bem como criar um sistema de proteção aos direitos humanos em razão das atrocidades que haviam sido praticadas ao longo da história. (GUERRA, 2011, p. 69-70)

Nesse ponto, José Cretella Neto (2013), ao analisar o funcionamento das Organizações Internacionais apresenta o conceito de internacionalização do desenvolvimento que marca o entendimento internacional sobre a ONU. A partir disso, o autor reconhece a importância do sistema ONU nesse processo internacional de promoção do desenvolvimento. Segundo o autor, “A organização que mais tem contribuído para a formação e a consolidação do Direito Internacional ao Desenvolvimento tem sido a ONU” (NETO, 2013, p. 493). Além disso, o autor apresenta duas finalidades primordiais da organização, sublinhando que “a ONU foi criada com a dupla finalidade de buscar a manutenção da paz internacional e o desenvolvimento econômico.” (NETO, 2013, p. 479). Sendo assim, percebe-se que o intuito geral da organização correlaciona-se com a defesa de mecanismos internacionais capazes de assegurar a paz e o desenvolvimento.

Não obstante, vale ressaltar que a ONU deve ser entendida como um sistema de organização extremamente complexo, repleto de comitês, programas, secretariados e outros sub-órgãos que trabalham com uma gama variada de eixos temáticos<sup>16</sup>. A respeito desses organismos que compõe o complexo Sistema ONU, Neto (2013) apresenta que estes:

[S]ão organizações intergovernamentais criadas pelos membros da ONU, dotadas de amplas atribuições internacionais – de caráter econômico, cultural, social, educativo, sanitário e outros conexos –, segundo seus respectivos instrumentos constitutivos [...] Esses organismos atuam de forma autônoma em relação à ONU, exercendo seus poderes segundo cada um desses acordos específicos. (NETO, 2013, p. 355)

A partir disso, percebe-se que a ONU atua internacionalmente não como um bloco único, mas sim como um complexo de sub-órgãos específicos que trabalharão em determinada temática. E é nesse emaranhado de organismos que destaca-se o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). A seguir, a pesquisa apresenta seus princípios de atuação, o conceito de desenvolvimento empregado, as relações estruturais entre os Estados doadores e receptores, bem como as estratégias de ação que o PNUD possui. Desta forma, o estudo abarcará um panorama geral de atuação desta iniciativa da ONU.

---

<sup>16</sup> Aqui, estabelece-se uma ressalva sobre o enfoque do trabalho. A proposta deste espaço não é o aprofundamento minucioso do funcionamento da ONU, mas sim, de compreender de que maneira o desenvolvimento e a igualdade social constituem pautas de interesse e atuação desta organização.

### 3.3.2 O PNUD Como Promotor da Igualdade Social

O PNUD foi criado pela ONU em 22 de novembro de 1965, pela resolução 2.029 (XX) da Assembleia Geral da ONU (AGONU) e é nessa resolução que encontram-se seus propósitos iniciais. De acordo com o texto original, cria-se o PNUD:

*Estando convencidos de que os programas de assistência das Nações Unidas são designados para apoiar e complementar os esforços nacionais de países em desenvolvimento nas questões de solucionar os mais importantes problemas de desenvolvimento econômico, incluindo o desenvolvimento industrial, (UNITED NATIONS, 1965, p. 20, tradução nossa, grifo do autor)<sup>17</sup>*

Identifica-se que os intuítos iniciais pelos quais o PNUD foi criado giram em torno de um investimento político das Nações Unidas voltado a complementar e apoiar os países em desenvolvimento na tarefa de conseguir alcançar um patamar econômico desenvolvido. Retomando as reflexões feitas no capítulo anterior sobre os conceitos de desenvolvimento, pode-se apontar que o ideal de desenvolvimento proposto no momento de criação do PNUD estava muito mais próximo a um puramente econômico do que com características sociais, como traz a ideia de igualdade social, por exemplo.

Não obstante, a reflexão sobre a evolução dos conceitos que o PNUD adotaria para si como desenvolvimento é trabalhada por Machado e Pamplona (2008 e 2010). Ao investigarem a forma de atuação do PNUD no Brasil, os autores defendem que:

Desde 1965, quando foi criado pela resolução 2029 da XX Assembléia Geral, passou por diversas mudanças, refletindo alterações econômicas, políticas e sociais do mundo nas últimas décadas. No final dos anos 1960, o PNUD procurou autoavaliar-se e percebeu que havia mais problemas do que se esperava. Como consequência dessa avaliação desfavorável foram recomendadas reformas em sua administração e reformulação de suas políticas. [...] No início dos anos 1990, novamente o Programa sofre questionamentos acerca de seu desempenho. [...] Em resposta a esse contexto de questionamento e contração de recursos, o PNUD adotou o desenvolvimento humano sustentável como paradigma teórico e intensificou o uso de uma forma de atuação que devolvesse aos receptores de recursos a principal responsabilidade no processo de cooperação para o desenvolvimento e simultaneamente criasse condições para o **desenvolvimento de capacidades** locais. (MACHADO, PAMPLONA, 2010, p. 158, grifo dos autores)

---

<sup>17</sup> Texto original: “*Being convinced* that the United Nations assistance programmes are designed to support and supplement the national efforts of developing countries in solving the most important problems of their economic development, including industrial development” (UNITED NATIONS, 1965, p. 20).

Desta forma, percebe-se que na história do PNUD há um processo de alteração nos entendimentos acerca do conteúdo do desenvolvimento que o Programa defendia. Esse processo histórico é, também, reflexo dos momentos sociais pelos quais a política internacional perpassa e perpassou. Por conseguinte, identifica-se que a finalidade de alcançar o desenvolvimento se manteve como um princípio norteador do Programa, contudo, com a ressalva de variações no conteúdo do desenvolvimento que se propunha.

Outro apontamento interessante dos autores está em identificar a mudança no paradigma de desenvolvimento que ocorre nos anos 1990. Essa mudança é resultado do “lançamento dos Relatórios de Desenvolvimento Humano e a consequente propagação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)” (MACHADO, PAMPLONA, 2010, p. 160). A partir daquele momento, o PNUD passa a utilizar a categoria desenvolvimento humano sustentável como as bases teóricas de sua atuação. Além do mais, os autores destacam que após essa mudança do paradigma, ocorre uma alteração nos papéis que os Estados em desenvolvimento vão desempenhar para que o desenvolvimento de fato aconteça. A partir daquele momento, os países receptores ou em desenvolvimento passam a ter um papel muito mais importante no processo de empreendimento do desenvolvimento em seus próprios países.

Além disso, pode-se perceber a importância do PNUD enquanto o principal órgão da ONU que desenvolve atividades com o intuito de promover, financiar e coordenar programas de desenvolvimento (SEITENFUS, 2008, p. 164). A atuação em mais de 166 países demonstra sua abrangência enquanto um programa mundial (NETO, 2013, p. 380). Desta forma, o PNUD é entendido como uma rede de alcance global no tocante a promoção do desenvolvimento humano e social. Possuindo um orçamento anual na casa dos quatro bilhões de dólares americanos<sup>18</sup> (PNUD, 2015), o PNUD figura como uma iniciativa global de grande monta.

Passado o entendimento dos conceitos e princípios de atuação do Programa, a pesquisa parte para a busca de compreender como o PNUD se estrutura enquanto organização. Um ponto importante nesse sentido diz respeito as diferentes formas que os países se relacionam com o PNUD. Machado (2007), apresenta uma estrutura de duas formas, basicamente. Segundo o autor e com base em informações do próprio órgão, é possível identificar países doadores e países receptores. Por países doadores entende-se aqueles que financiam e investem

---

<sup>18</sup> Em conformidade com as estatísticas do próprio órgão, o PNUD consta com um orçamento de aproximadamente US\$ 4.031.670.000, distribuído em mais de 3.300 projetos, para o ano de 2015.

nas atuações do PNUD e, por países receptores, aqueles que recebem os recursos do Programa. Essa divisão, para além do aspecto financeiro, acarreta em uma forma de divisão distinta das possibilidades que os países têm de direcionar os rumos do desenvolvimento, como será abordado a seguir.

Como apresenta o autor, há dois tipos de recursos para a realização das atividades do PNUD: os recursos regulares (que advém de fundos internacionais ou de doações voluntárias de países doadores) e os recursos não regulares (que parte de uma vontade explícita de alguns países). No caso dos recursos não regulares, é possível identificar o aspecto das divisão desigual das possibilidades já levantadas. Segundo Machado (2007), “os recursos não regulares estão sujeitos a certas condições e restrições em relação a sua utilização, de acordo com as prioridades definidas pelos países que contribuem com recursos não regulares.” (MACHADO, 2007, p. 70). Essas peculiaridades dos financiamentos em conjunto com a distinção entre países doadores e receptores acarretarão em impactos sobre as propostas de desenvolvimento que serão implementadas.

Outrossim, um aspecto importante e que concerne a pesquisa diz respeito ao modo pelo qual o Brasil interage com essa estrutura do PNUD. De acordo com Machado (2007), o Brasil participa de um fenômeno que acontece na maioria dos países latino-americanos em relação ao Programa. Como o autor pontua, na grande parte desses países, os recursos que o PNUD dispõem advém deles próprios, caracterizando uma injeção não regular de recursos. Segundo o autor, tem-se que:

A região com maior concentração desse tipo de recurso é a América Latina e o Caribe (cerca de 61% de todos os recursos são não regulares) região na qual, os recursos regulares são praticamente nulos (aproximadamente 4% de todos os recursos regulares). [...] A América Latina e o Caribe atraem majoritariamente o financiamento pelo governo. Em 2000, essa modalidade representou 85% de todos os gastos na região. Esse fenômeno é particularmente marcante em cinco países: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru, uma vez que, em 1999, 78% de todo o financiamento pelo governo da região se deu nesses países. (MACHADO, 2007, p. 78)

Desta maneira, percebe-se que a atuação do PNUD na América Latina e no Caribe, sobretudo no Brasil é caracterizada por uma presença muito grande de recursos governamentais como forma de financiar as atividades do Programa. A partir disso, reconhece-se que há uma diferenciação que torna peculiar a relação entre o governo brasileiro e o PNUD, como se busca comprovar no item a seguir, as relações entre esses atores aproximam-se muito mais de uma dinâmica interna do que internacional.

Ainda segundo Machado e Pamplona (2008), em seu estudo sobre as bases teóricas de atuação do PNUD, os autores salientam que “fica claro que no âmbito de uma organização multilateral como o PNUD, seu paradigma de atuação deve contar com um relativo consenso entre os diferentes países.” (MACHADO, PAMPLONA, 2008, p. 80). Esse debate sobre a efetividade de um programa que busca, antes de tudo, conciliar interesses entre os países financiadores e aqueles em cujo território desenvolver-se-ão os programas, é aprofundado pelos autores e aponta para um ambiente analítico interessantemente rico, porém timidamente explorado. Como os autores asseguram:

Apesar da importância que o PNUD tem na ONU, estudos independentes deram pouca atenção ao PNUD até agora. O interesse dos pesquisadores e técnicos tem sido dirigido preferencialmente ao conteúdo dos “Relatórios de Desenvolvimento Humano”, especialmente ao IDH. Não há muitos estudos que tratem o PNUD com profundidade e esta tendência é ainda mais flagrante quando são considerados apenas os estudos em língua portuguesa. (MACHADO, PAMPLONA, 2008, p. 54)

Desta maneira, ressalta-se a dificuldade em se encontrar material analítico sobre o PNUD, especialmente a respeito de sua atuação no Brasil. Em conformidade com os autores, pode-se dizer que o enfoque das pesquisas sobre os Índices de Desenvolvimento Humano, sobretudo pelo seu aspecto de fácil entendimento e mensuração, acabam por encobrir um aprofundamento e problematização maior sobre o funcionamento do PNUD enquanto organização. Certamente, esse é ao mesmo tempo um empasse e motivador desta pesquisa.

Nesse sentido, demonstrando o papel que a ONU e o PNUD possuem para a internacionalização da busca pelo desenvolvimento. Buscou-se apresentar os princípios de atuação que contribuem para o entendimento que o PNUD é a maneira executiva da ONU atuar nessa trajetória. Além disso, percebe-se que as bases conceituais de atuação do Programa estão intimamente correlacionadas com o pensamento acadêmico sobre o tema, como demonstraram os autores Machado e Pamplona (2010) e como foi apresentado no primeiro capítulo sobre o conceito de desenvolvimento.

Outrossim, pela definição de Seitenfus (2008) e Herz e Hoffman (2004) deve-se destacar a característica de constituição da ONU enquanto OIG, na medida em que reflete de alguma forma, mesmo que com certa autonomia, os interesses de seus Estados constituintes, como também ressaltam Machado e Pamplona (2008). A partir dessa panorama, então, o estudo busca identificar, no próximo ponto, os principais conceitos que caracterizam o direcionamento da política internacional brasileira para a ONU, entendendo que ela se porta

como um canalizador geral dos interesses internacionais brasileiros para com seus órgãos e programas específicos.

### 3.3.3 Uma Política Externa para a ONU/PNUD?

Conforme apresentado, foram descritos analiticamente alguns aspectos da atuação da ONU e PNUD no nível internacional, como agentes de promoção do desenvolvimento e igualdade social. A outra proposta para este subcapítulo é investigar como se deu a relação entre esses dois agentes e o governo brasileiro. Nesse sentido, recorrer-se-á a conceitos e reflexões teóricas as quais evidenciam o direcionamento da PEB de Lula a uma proximidade com a atuação da ONU, durante o período de 2003 a 2010. O intuito dessa reflexão é apresentar como que ocorreu o encontro entre esses atores a nível internacional e externo, para, no próximo capítulo, discorrer sobre a esfera interna dessa relação.

Em primeiro lugar, pode-se interpretar a atuação do Brasil com a ONU na esfera internacional por meio do resgate dos entendimentos da política externa brasileira já trabalhados. Novamente, tem-se que a PEB desse período fora caracterizada como de busca do desenvolvimento por meio de parceria com outros atores internacionais e nacionais, como o conceito de *Estado Logístico* bem ressalta. Outrossim, ao utilizar o conceito de *multilateralismo da reciprocidade*, para além das reflexões já feitas, o termo indica que a PEB será pautada pela relação multilateral, notavelmente em espaços e foros de discussão internacionais, como a ONU, por exemplo.

A revisão da literatura acadêmica sobre o tema ressalta uma convergência a respeito da centralidade da abordagem. Percebe-se que o enfoque da relação Brasil/ONU tem sido a respeito dos esforços brasileiros na conquista de uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Como fica claro na metodologia de Fernando Barreto (2012, p. 466-481), que apresenta a história das relações multilaterais do Brasil nos anos de 2003 a 2010 e traz apenas o CSNU como órgão específico da ONU para discorrer sobre as relações entre Brasil e ONU. Além disso, o autor demonstra o interesse brasileiro em assegurar uma reforma nas Nações Unidas, com atenção especial ao CSNU. É feita uma extensa apresentação de diversos discursos proferidos por autoridades políticas brasileiras, como o Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim e o próprio Presidente da República. Tal caracterização contribui para defender o entendimento de que essa relação constituiu uma importante pauta da política externa brasileira durante o governo Lula, não apenas como o

grande marco do direcionamento à ONU, mas também como uma das expressões do *multilateralismo da reciprocidade*.

Com isso, pretende-se identificar o modo como as relações entre Brasil e ONU/PNUD aconteceram. Para tanto analisar-se-á esse processo político a partir dos seguintes pressupostos: 1) a relação entre o PNUD e Brasil pode ser identificada pela relação entre o Brasil e a ONU, uma vez que a Organização congrega diversos sub-órgãos e comitês específicos, sendo vista, portanto, como a representante central de todos esses outros programas e iniciativa; 2) o anseio de conseguir um assento permanente no CSNU pode servir de balizador para identificar como que se procedeu a PEB para a ONU de maneira geral. Com esses dois pressupostos, a pesquisa adota um caminho metodológico, não pela certeza de que este é o mais seguro, mas sim de que pode ser uma estruturação interessante para testar as hipóteses deste subcapítulo.

A ONU destaca-se por sua relevância político-administrativa na configuração das estruturas de poder internacional. Como já dito anteriormente, a ONU deve ser compreendida pela sua estruturação complexa em diversos órgãos, sendo o CSNU o principal no quesito de hierarquia de poder de decisão na organização. De acordo com informações oficiais:

A Carta das ONU estabeleceu seis órgãos principais das Nações Unidas, incluindo o Conselho de Segurança. Ela dá ao Conselho de Segurança a responsabilidade principal de assegurar a manutenção da paz e segurança internacional, que deve se reunir toda vez que a paz for ameaçada. [...] Todos os membros das Nações Unidas se comprometeram em aceitar e levar a diante as decisões do Conselho de Segurança. Enquanto outros órgãos das Nações Unidas fazem recomendações para os Estados membro, somente o Conselho de Segurança tem o poder de tomar decisões que devem ser cumpridas obrigatoriamente pelos Estados membro, de acordo com a Carta. (UNSC, 2015, tradução nossa)<sup>19</sup>

A descrição oficial da ONU possibilita identificar que o CSNU é um órgão de extrema importância para a Organização e para as relações internacionais. Como visto, o CSNU fica responsável pela manutenção da paz e segurança internacional. Outro aspecto importantíssimo está na obrigatoriedade de cumprimento que os Estados membro da ONU têm perante as decisões do Conselho. Essa característica ímpar permite compreender que a participação nesse processo decisório é de extrema relevância para as divisões internacionais de poder.

---

<sup>19</sup> Texto original: “The UN Charter established six main organs of the United Nations, including the Security Council. It gives primary responsibility for maintaining international peace and security to the Security Council, which may meet whenever peace is threatened. [...] All members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council. While other organs of the United Nations make recommendations to member states, only the Security Council has the power to make decisions that member states are obligated to implement under the Charter.” (UNSC, 2015)

Nesse sentido, é necessário ressaltar que o CSNU é composto por duas categorias de membros. De acordo com Seitenfus (2008),

[H]á dois tipos de componentes do principal órgão das Nações Unidas: os membros permanentes, em número de cinco, e os membros não permanentes, em número de dez. Apenas para os primeiros, prevalece a regra da unanimidade no processo de tomada de decisões. Daí decorre um verdadeira *direito de veto*, meio pelo qual podem bloquear todas as decisões do Conselho. São eles: China, Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia. (SEITENFUS, 2008, p. 146, grifo do autor)

Outra vez, os conceitos de OIGs de Seitenfus (2008) e Herz e Hoffmann (2004) são importantes pois traduzem o entendimento de que os organismos, em que pese tenham um nível de autonomia propositiva, estão constitutivamente relacionados com os interesses dos Estados que os compõem. Isso fica evidente quando se tem uma distinção de países que podem vetar as decisões e outros que não. A fala do autor traduz essa desigualdade e traz à tona que este é o principal órgão da ONU e portanto, essa disparidade ganha proporções ainda maiores. Daí a importância do Brasil direcionar seus esforços para tal órgão.

Nesse sentido, Arraes (2005) ao investigar a trajetória da relação entre o Brasil e o Conselho de Segurança da ONU defende que essa pretensão faz parte da história diplomática brasileira. Segundo o autor, “Desde a existência de seu predecessor, o Conselho Executivo da Liga das Nações, a diplomacia brasileira exalta a meta de compor de forma fixa a instância decisória maior, de maneira que ampliasse seu prestígio regional.” (ARRAES, 2005, p. 3). A partir disso, pode-se demonstrar a importância desse objetivo de política externa especialmente por constituir um esforço pontual para ganhar maior projeção. Quer dizer, Arraes (2005) evidencia que o assento permanente, para além de um objetivo em si, é também um instrumento de se alcançar outros mais.

Adiante, o autor confirma que esse objetivo também esteve presente na pauta de atuação externa do governo Lula. Em conformidade com o autor:

Não obstante a oposição política inicial, contida no programa eleitoral, o presidente eleito Luís Inácio Lula da Silva manteria em viagem aos Estados Unidos o apoio à proposta de um assento permanente nas Nações Unidas, ao solicitar um representante sul-americano e outro africano [...] Desta forma, a agremiação havia bradado pela reforma ampla das entidades não só econômicas, mas políticas também como as próprias Nações Unidas, em vez de querer compor uma hierarquia instituída ainda na década de 1940, o Conselho de Segurança. (ARRAES, 2005, p. 16)

Com isso, pode-se considerar que a PEB de Lula resgata o interesse histórico de ocupar o assento permanente do CSNU como forma de projeção de poder internacional.

Novamente, retoma-se o conceito de *multilateralismo da reciprocidade* como forma de explicar a atuação do Brasil nesse anseio. Como visto, a diplomacia de Lula pretende assegurar uma alteração das assimetrias internacionais e isso também é percebido em seu direcionamento para a mudança do Conselho de Segurança.

A respeito do conteúdo das reformas presentes na proposta brasileira, Pereira (2013) apresenta as seguintes colocações:

Em geral, a maior parte dessas propostas de reforma do Conselho de Segurança pretendeu enfrentar dois problemas fundamentais: a manutenção do poder de veto dos cinco permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido); e a capacidade de tornar o CSNU mais compatível com a atual distribuição de poder existente nas relações internacionais. O poder de veto estabeleceu uma desigualdade entre os países no processo decisório do Conselho, na medida em que cinco Estados podem paralisar a tomada de decisões de acordo com suas posições e interesses políticos. (PEREIRA, 2013, p. 118)

Outra vez, as propostas caminham no entendimento de democratizar a divisão internacional do poder sobretudo em seu aspecto político-regional. Como se percebe, entre os cinco países que possuem o assento permanente e o poder de vetar as decisões consensuais, não há representantes das macrorregiões da América Latina, África e Oceania. Sublinha-se, então, a proximidade entre esse objetivo e o conceito de *multilateralismo da reciprocidade*, como já apresentado. Desta maneira, pode-se dizer que a PEB direcionou-se à ONU com as mesmas propostas e arcabouços conceituais que as demais relações brasileiras durante o governo Lula.

Além do mais, pode-se apontar para a ONU como um dos pontos de direcionamento centrais da PEB desenvolvida por Lula, no sentido que o anseio em alterar a estruturação do poder mundial foi parte importante do discurso e ação diplomática e, pelo reaquecimento do objetivo histórico da política brasileira em adentrar como o sexto membro permanente no CSNU. Nas palavras do Presidente na ocasião do discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU (ASGNU) de 2003, percebe-se a importância que a reforma da ONU/CSNU têm para a postura brasileira para com a instituição:

A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e liderar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua composição – em especial no que se refere aos membros permanentes – não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase 60 anos. O Brasil está pronto a dar sua contribuição. [...] O apoio que temos recebido, na

América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea. (SILVA, 2003, p. 124)

Novamente, fica evidente a intenção brasileira de reformular a estrutura da ONU/CSNU. O termo imperativo ressalta essa força no discurso e ação da PEB. A justificativa, como já apresentado, dialoga com o intuito que o conceito de *multilateralismo da reciprocidade* expressa. O Brasil, desta maneira, demonstra sua atividade internacional para com a ONU por meio de uma atenção especial à reconfiguração do Conselho de Segurança.

Complementando, poder-se-ia abordar os diversos discursos oficiais dos representantes da diplomacia brasileira que demonstrariam as evidentes pretensões brasileiras à reforma da ONU e do CSNU. Contudo, como modo de elucidar esses mecanismos de atuação internacional do Brasil, apresenta-se o artigo do Ministro Celso Amorim, na ocasião da comemoração dos 60 anos de criação das Nações Unidas:

O Brasil, cuja candidatura a membro permanente foi seriamente considerada em 1945 - com o apoio do presidente Roosevelt - tem defendido a necessidade de um Conselho de Segurança renovado, que reflita a emergência de países em desenvolvimento como atores globais. Nossa percepção é de que, tal como hoje composto, o Conselho é incapaz de articular uma visão equilibrada e inclusiva da ordem internacional que reflita de forma satisfatória as percepções do mundo em desenvolvimento. Em 2004, o Brasil uniu-se ao Japão, à Alemanha e à Índia - um grupo conhecido como G-4 - para desenvolver conjuntamente uma proposta capaz de aumentar a representatividade do Conselho, tornando-o mais democrático. Partiu-se da premissa de que o estabelecimento de um equilíbrio de forças que melhor reflita o conjunto dos Estados-membros aprimorará a capacidade de resposta do órgão. Para tanto, é necessário incorporar grandes países em desenvolvimento, com credenciais territoriais e demográficas, capacidade de articulação diplomática e contribuição consistente e significativa para a paz e a segurança internacionais. (AMORIM, 2005, S.I)

Tal artigo torna clara a intenção e os esforços brasileiros no sentido de assegurar a mudança no CSNU. A intencionalidade da PEB pode ser definida como mais uma maneira de assegurar as divisões mais iguais entre os resultados do jogo internacional de poder, como o conceito de *multilateralismo da reciprocidade* tem demonstrado. Outrossim, percebe-se que o direcionamento do Brasil à ONU passou por uma articulação multilateral com outros países, como o Ministro ressalta na criação do G-4. O que, por sua vez, pode ser mais um indicador de que o país de fato teve uma grande preocupação com esse objetivo de política externa.

Por fim, a associação que se quis evidenciar nessa breve reflexão é que a PEB de Lula contou com um direcionamento para ONU pelos motivos apresentados. Não obstante, a partir desse entendimento de que a ONU foi um dos alvos relevantes da pauta externa brasileira,

ressalta-se que isso, por sua vez, possibilita entender que de alguma forma o PNUD esteve presente nessa atuação externa da PEB de Lula. Quer dizer, ao tomar-se a ONU como um complexo de sub órgãos e, ao reconhecer-se a importância do CSNU como um dos eixos centrais da organização, o estudo pode problematizar essa relação de modo a inferir que há espaço para considerar positiva a hipótese de que o governo Lula e o PNUD/ONU se relacionaram internacionalmente nessa tarefa de promover a igualdade social.

Contudo, há de se observar a dificuldade em encontrar-se material acadêmico que descreva uma relação internacional entre o Brasil e o PNUD. Da mesma maneira que Machado e Pamplona (2008) evidenciam e problematizam, deve-se ter a noção sobre o empasse de que o estudo analítico sobre o PNUD está ainda em formação e, portanto, há um número limitado de produção acerca disso. Outro fator que colabora para o questionamento sobre a ocorrência de uma PEB para o PNUD tem relação com as características do PNUD enquanto ator internacional. Conforme apresentado no subcapítulo, o Programa desenvolve atividades dentro dos países receptores o que por sua vez pode caracterizar sua relação com esses países muito mais por meio de um entendimento de relações interna do que de fato internacional, como se propunha identificar nesse espaço. Desta maneira, a pesquisa reconhece certas dificuldades em afirmar essa qualidade internacional e externa da relação entre Brasil e PNUD, de maneira expressa nas diretrizes da PEB de Lula, sobretudo pelos pressupostos que são necessários para proceder com essa argumentação.

Entretanto, esse subcapítulo demonstrou o aspecto de promotores do desenvolvimento que o Programa e a ONU, de maneira geral e em especial nos princípios, possuem. Portanto, em que pese não seja possível afirmar com toda a certeza que as relações internacionais entre os atores se desenvolveram especificamente da maneira que se pretendia provar; pode-se falar em um encontro conceitual das atuações externas entre eles. Ou seja, a pesquisa coletou argumentos que demonstram as bases conceituais que caracterizam a PEB de Lula e o PNUD/ONU como atores que promovem a igualdade social nessa esfera internacional. Portanto, pode-se falar em uma relação internacional – conceitual – entre eles.

Assim, no próximo capítulo, testar-se-á a hipótese de que essa relação se traduziu em encontros internos de atuação política para promover a igualdade social. Investigando em que medida, a partir do tipo ideal, a política interna de Lula pode ser conceituada como promotora da igualdade social e; por sua vez, evidenciar se o PNUD portou-se como ponto de encontro nas políticas internas do Brasil, no período.

#### **4. A PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL NA ESFERA INTERNA**

Até o momento, a pesquisa identificou os tipos ideais de promoção da igualdade social no primeiro capítulo e testou as hipóteses de que a promoção da igualdade esteve presente nas atuações internacionais e externas dos dois atores, no segundo capítulo. A partir disso, então, o trabalho passa a investigar argumentos que testem as hipóteses temáticas e empíricas com um olhar na realidade interna. Ou seja, este capítulo é destinado a investigar como a política interna brasileira durante o governo Lula se desenvolveu, com o intuito de analisar em que medida os programas do governo Federal se aproximam ou se afastam da tipologia ideal já elaborada. Além disso, apresentar-se-á a atuação interna do PNUD, com o objetivo de apontar para as características que evidenciem suas atividades dentro do Brasil como um ponto de encontro entre tais políticas.

A divisão dos subcapítulos em muito se assemelha ao do anterior. Em primeiro lugar, serão interpretados os conceitos de esfera pública de Habermas e de política pública. Do mesmo modo quando se trabalhou com o conceito de política externa, trabalhar-se-á com a finalidade de compreender o que é política pública e as diferentes possibilidades de atuação no espaço público. No segundo item, por sua vez, será feita a relação dos principais conceitos elaborados a respeito da política interna do governo Lula, na tarefa de identificar proximidades e afastamentos com a tipologia ideal. Por fim, o capítulo encerra-se com o exame das atuações e características do PNUD enquanto ator interno de promoção da igualdade social. Serão avaliadas suas diretrizes de atuação, da mesma maneira já feita anteriormente; como também serão expostos os principais convênios e projetos que foram executados durante o período, entre o Brasil e o PNUD, como forma de evidenciar as relações entre os dois atores, desde um ponto de vista empírico e concreto.

##### **4.1 A POLÍTICA PÚBLICA E A ESFERA PÚBLICA**

Os conceitos de política pública e de esfera pública são chave ao desenvolvimento da pesquisa, pois proporcionam compreensões teóricas sobre as possibilidades de interpretar a atuação do governo Federal e do PNUD (atores de naturezas contrastantes, em princípio) em uma mesma esfera pública. Na qual atuam governos, organizações, ONGs e assim por diante.

Desta maneira, apresentar-se-ão, a seguir, os principais entendimentos sobre o que é uma política pública, e, em seguida, as reflexões acerca do termo esfera pública.

Retomando a questão inicial: o que é uma política pública? Neste sentido, utilizam-se autores que trabalham com essa área de estudos. Celina Souza (2006), com uma revisão da literatura sobre o conceito de políticas públicas, apresenta algumas considerações importantes para o trabalho. Nas palavras da autora:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peter (1986) segue o meio veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, C., 2006, p. 24)

Percebe-se que o conceito de política pública é vasto e que reflete diferentes percepções de distintos autores. Outrossim, é possível identificar a presença dos governos como os atores centrais para que as políticas públicas aconteçam. De maneira semelhante ao que acontece com a política externa, percebe-se o papel central que os Estados, por meio de seus governos, têm enquanto formuladores de políticas públicas. Além disso, pode-se dizer que as políticas públicas estão relacionadas com os impactos e custos das decisões políticas para com um determinado público. A reflexão a ser destacada, entretanto, é a das amplas possibilidades de compreensão deste termo, sendo necessário.

Secchi (2014), por sua vez, apresenta uma definição mais pontual sobre o que são as políticas públicas, concordando com Celina Souza (2006), o autor evidencia que não há consenso sobre uma definição única no sentido de delimitar o que seria a política pública e, portanto, apresenta seu entendimento sobre a questão. Para isso, o autor utiliza uma metodologia de explicação em três nós conceituais, ou indagações principais, para estruturar um argumento do quê seria uma política pública. Quais sejam: 1) são os atores envolvidos que caracterizam o que é política pública?; 2) política pública é ação e inação?; e 3) quais tipos de diretrizes podem ser consideradas políticas públicas?

Em primeiro lugar, o autor questiona se somente uma ação Estatal poderia atribuir a qualidade de política pública. Como foi apresentado por Celina Souza (2006), percebe-se a grande influência do papel do Estado e/ou governo na delimitação das políticas públicas. Contudo, segundo o autor:

A essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Exatamente por isso, o que define se uma política *é ou não pública* é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública”. (SECCHI, 2014, p. 5, grifo do autor)

A partir desse entendimento, o eixo principal de caracterização da política pública não está em quem a formula, mas sim no seu objeto de atuação. Em outras palavras, o aspecto essencial para caracterizar uma política pública é que ela se volta a responder/superar/alterar um problema público. Por problema público, o autor define logo em seguida como a diferença entre uma situação real atual e o ideal possível, considerado coletivamente relevante (SECCHI, 2014). Isto é, para além de ter a relevância coletiva, a qualidade de problema é definida entre essa diferença entre algo como ele é e como ele poderia ser. Desta maneira, há espaço para se pensar a igualdade social, ou a desigualdade, como um problema coletivamente relevante e, portanto, público.

A respeito dos outros nós conceituais e indagações do autor. Tanto no segundo questionamento, pelo qual o autor se pergunta se a inação de um governo/Estado caracterizaria uma política pública, quanto no terceiro, sobre a necessidade de um certo nível de operacionalização de uma diretriz para ser caracterizada como política pública; o autor busca solucionar essas inquietações com argumentos que retomam sua proposta principal, qual seja, a de que o aspecto primordial de uma política pública está em sua relação com o problema público. Desta maneira, pode-se entender que esta é uma contribuição do autor à pesquisa, pois permite um entendimento teórico no qual a promoção da igualdade social, por ser um tema de abrangência coletiva e portanto um problema público, é uma política pública. Além disso, o fato de o autor trazer a centralidade para a problemática pública e não para a natureza dos agentes de políticas públicas, novamente reforça a hipótese de que o PNUD e o governo brasileiro atuaram conjuntamente nessa tarefa de formular políticas públicas para a promoção da igualdade social, ao menos em tese.

A partir dessa discussão conceitual do que seria política pública, busca-se apresentar o conceito de esfera pública, em uma leitura dos entendimentos propostos por Habermas (2011). Essa tarefa é relevante pois assegura outro marco teórico pelo qual o estudo se sustenta para apontar a compatibilidade das ações do PNUD e do governo brasileiro, desta vez em um ambiente teórico que proporciona tal interação.

Visto isso, o estudo se vale do entendimento da existência de uma esfera pública, em uma leitura do sentido apresentado por Habermas (2011), como o espaço político no qual é

possível observar a interação entre atores de naturezas distintas, como o Poder Executivo e o PNUD. Nas palavras do autor:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 2011, p. 93, grifo do autor)

Nesse sentido, pode-se compreender que a esfera pública de Habermas está relacionada com um ambiente de comunicação social no qual são formados e discutidos pontos para conformar uma opinião pública. Quer dizer, o entendimento do autor sobre esse espaço aponta para sua característica de pluralidade de ideias que nele atuam. Assim, percebe-se que se trata de um ambiente que é ocupado por um grupo plural de atores.

Não obstante, Avritzer e Costa (2004) ao analisarem a construção do modelo discursivo de esfera pública, apontam que:

Desde o importante prefácio à reedição alemã de 1990, Habermas explicita a revisão das teses centrais do *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, mostrando que o espaço público continua estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro. (AVRITZER, COSTA, 2004, p. 708, grifo dos autores)

Ou seja, percebe-se que se trata de um ambiente que é marcado pelas relações de comunicação, conflitantes ou não, entre os atores sociais e políticos de uma sociedade. Os autores fazem referência ao embate e a distinção entre sociedade civil e Estado como forma de demonstrar, também, que o debate público e a identificação de um problema público não são inerentes tão somente às manifestações estatais da política. Pelo contrário, entende-se que o espaço público é caracterizado por essa presença múltipla de atores que buscam estruturar uma agenda, pública, de política. Por essa interpretação, pode-se reiterar o já dito, no tocante as possibilidades de enxergar o PNUD e o Poder Executivo como atores que participam desta dinâmica pública de discussão. E que, por sua vez, ao trabalharem com a promoção da igualdade social nessa esfera pública, o eixo temático de igualdade social tornar-se-ia um problema público a ser alvo de políticas públicas.

Segundo Habermas (1991), o conceito de esfera pública foi elaborado por meio de uma metodologia ao mesmo tempo sociológica e histórica. Essa característica, por sua vez, implica em uma peculiaridade do sentido de esfera pública proposto pelo autor. Nessa argumentação, o autor defende que o conceito está intimamente ligado à realidade do contexto

da europeu da alta idade média (HABERMAS, 1991). Desta maneira, é necessário trazer um entendimento que se aplique à realidade a ser estudada.

Nesta proposta de apresentar uma interpretação brasileira do conceito de esfera pública, Losekann (2009) testa as possibilidades de uso deste conceito no contexto brasileiro e apresenta que:

Nesta vertente, os trabalhos passam a incorporar os conceitos de sociedade civil e de esfera pública como possibilidades analíticas pertinentes para se pesquisar a democracia brasileira. O autor alerta que sempre se tratou do conceito de esfera pública no Brasil do ponto de vista da sua inexistência. Somente a partir dos anos 80 é que se começa a vislumbrar possibilidades para a existência de tal esfera no país. (LOSEKANN, 2009, p. 53)

A abordagem da autora revela que, academicamente, se fala em um surgimento da esfera pública no Brasil a partir do processo de redemocratização que se procedeu no final dos anos 1980. Nesta interpretação, a esfera pública está intimamente ligada com a democracia brasileira e, portanto, é na história da redemocratização que o conceito se faz mais presente. Deste modo, identifica-se a possibilidade de se interpretar a existência de uma esfera pública no Brasil em que atuem o governo Lula e o PNUD.

Além disso, a autora ainda apresenta algumas implicações sobre o conceito de esfera pública. Segundo ela:

[O] surgimento de uma esfera pública significaria, desta maneira, a emergência de um espaço, no qual, assuntos de interesse geral seriam expostos, mas também controvertidos, debatidos, criticados, para, então, dar lugar a um julgamento, síntese ou consenso. (LOSEKANN, 2009, p. 39)

Com isso, o conceito de esfera pública pode contribuir para o debate sobre políticas públicas aqui desenvolvido. Quer dizer, a esfera pública se portaria como o espaço no qual ocorre a discussão sobre o caráter de problema público que um tema possui. Também seria o ambiente de legitimação de sua abrangência coletiva. Em outras palavras, é na esfera pública que se percebe se uma questão qualquer se torna um problema público a ser enfrentado/trabalhado/superado por uma política pública.

Por fim, os conceitos trazidos nesse subcapítulo demonstraram as possibilidades de encontro nas atuações tanto do PNUD quanto do governo brasileiro na execução de políticas públicas para promoção da igualdade social. Apresentou-se que o conceito de políticas públicas está relacionado com a ideia de enfrentamento de um problema público, o qual possui relevância coletiva expressa. Percebeu-se também que o conceito de esfera pública apresenta

horizontes de interpretações no sentido de ser compreendido como um espaço no qual atuam um número  $n$  de atores no intuito de discutirem questões públicas. Demonstrou-se, também, que este conceito, em sua interpretação e aplicação no contexto brasileiro está diretamente relacionado com o processo de redemocratização, indicando, portanto, que a pesquisa possui o marco temporal adequado para aplicar tal conceito. Deste modo, consegue-se dizer que há espaços teóricos e conceituais para se pensar a atuação conjunta dos dois atores do trabalho.

O próximo passo, portanto, é testar a efetividade empírica dessas possibilidades teóricas. Sendo assim, o seguinte subcapítulo será destinado a analisar as ações práticas de promoção da igualdade social do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, durante o período de 2003 a 2010.

#### 4.2 A POLÍTICA INTERNA DURANTE O GOVERNO LULA: CONCEITOS E DEBATES

A partir da compreensão dos espaços teóricos e conceituais das possibilidades de atuação, tanto das políticas desenvolvidas pelo governo Lula, quanto das ações e programas do PNUD; o trabalho se volta à verificação empírica dessas possibilidades. Este espaço, desta forma, destina-se a interpretação dos principais programas e conceitos postos em práticas pelo governo Lula em sua atuação interna sob a ótica dos tipos ideias de políticas públicas de promoção da igualdade social, com o intuito de problematizar em que medidas essa prática corresponde ou se afasta à tipologia levantada no primeiro capítulo.

A chegada ao poder do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, marca um momento histórico da política e sociedade brasileira, sobretudo pelas grandes expectativas a respeito dos impactos da eleição de um líder sindical à presidência. Desde os momentos de sua campanha, tem-se uma enorme cobrança sobre os rumos da política nesse novo governo. Como bem retrata Maria Almeida (2004), em sua análise sobre a política social durante o governo Lula, tem-se que:

Lula e seus aliados tinham um discurso eleitoral forte e eficaz, que consistia em enfatizar a magnitude da pobreza e das desigualdades existentes no país e em apresentar a oposição como a mais capaz de vencê-las. Sua retórica ignorava os avanços de uma década e meia de democracia em consequência da ação dos governos, elites técnicas e movimentos sociais – muitos dos quais, por sinal, ligados ao próprio PT. Ao contrário, ressaltava a natureza secular dos problemas sociais brasileiros, condicionando a mudança à vitória de Lula. A mudança anunciada, mais pela força da imagem do candidato e de seu partido do que pela definição de propostas, adquiria um conteúdo social preciso: a redução substancial da pobreza e das desigualdades, a inclusão plena dos milhões de pobres pelo Brasil afora. No

plano da política social, a eleição de Lula seria um momento fundador. (ALMEIDA, M., 2004, p. 12)

A fala da autora demonstra alguns pontos que, de maneiras distintas, aparecerem na literatura acadêmica sobre os anos Lula. Há uma presença de um discurso muito forte no sentido de direcionar as reformas sociais como algo importante para a política brasileira. Contudo, pode-se dizer que são feitos esforços na fala para demonstrar a singularidade histórica das medidas adotadas pela gestão de Lula. Como Maria Almeida (2004) ressalta, nos discursos, a superação das mazelas sociais fica condicionada à eleição do PT à presidência.

Como um documento histórico para a comprovação disso, pode-se apresentar a Carta ao Povo Brasileiro, uma carta aberta divulgada por Lula em 22 de junho de 2002. Certamente, pode-se falar na presença efetiva da vontade de mudança e na defesa de alternativas à condução política e econômica como um objetivo de governo. Conforme inicia a Carta, Lula apresenta que:

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistas o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político. Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. (SILVA, 2002a, p. 1)

Das palavras do então candidato, pode-se destacar o ideal de mudança nas estruturas sociais, políticas e econômicas como o grande almejo da candidatura do PT. É possível, também, identificar elementos que Maria Almeida (2004) evidenciou, no quesito de trazer à sua candidatura um peso de grande monta para que essa mudança aconteça, da mesma maneira quando apresenta o fracasso do modelo político e econômico geral dos anos 1990 e, por conseguinte, das gestões do PSDB. Aqui, cabe a reflexão de que, a pesar desses instrumentos de sobrevalorização de seu projeto político, vale refletir se isso não é algo comum em programas políticos de oposição, como uma estrutura narrativa própria desse segmento de representação política e pleiteio eleitoral.

Na mesma linha, Lula lança outro documento, o Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro (SILVA, 2002b) em 23 de julho de 2002. Para analisar os efeitos dessa carta, Paulo Roberto de Almeida (2004b) apresenta uma interpretação de alguns termos pontuais. Segundo o autor:

Trina e um dias depois de divulgar sua “Carta ao Povo Brasileiro”, em 22 de junho de 2002, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva liberou mais um documento de

campanha que antecipava grande parte do que constaria em seu programa oficial de governo. [...] anunciado em Brasília, 23 de julho de 2002, denotando, portanto, um compromisso pessoal com um conjunto de objetivos de governo em grau mais avançado até do que a “Carta ao Povo Brasileiro”, que pode ser considerada uma declaração unilateral. O “Compromisso”, ao contrário, indica que o candidato teria a intenção de atender a certas demandas sociais, tal como percebidas pela sua equipe de campanha. (ALMEIDA, P., 2004b, p. 1)

Assim, novamente apresenta-se a preocupação do discurso, durante a campanha, de se evidenciar um projeto de governo voltado a atender as demandas nas áreas sociais. Por fim, pode-se perceber as expectativas geradas em direção ao novo governo brasileiro, sobretudo pelo papel que a figura do Presidente representava na condução da política no Poder Executivo. Nas palavras do historiador Boris Fausto (2012):

Inaugurava-se assim o governo Lula sob um difícil dilema: de um lado, o novo presidente tinha de responder às expectativas de mudança levantadas por sua eleição; de outro, precisava vencer os temores que subsistiam no mercado financeiro e na sociedade, para assegurar a estabilidade econômica conquistada pelo Plano Real, vista pela população como a principal e positiva herança do governo Fernando Henrique Cardoso. (FAUSTO, 2012, p. 524)

Desta maneira, compreende-se a conjuntura que antecede o início do mandato do governo Lula. Conforme apresenta o autor, existe essa dupla pressão, seja tanto para cumprir as expectativas de mudanças substanciais que marcaram as propostas e campanhas eleitorais, como a necessidade de garantir e assegurar uma responsabilidade e estabilidade política e econômica.

Prosseguindo na avaliação, a pesquisa adota o caminho de apresentar as principais considerações sobre a política interna desenvolvida durante o governo Lula. Nesse sentido, serão analisados artigos sobre a política social do período com o intuito de verificar as possibilidades de proximidades e afastamentos entre os conceitos dos autores e as categorias criadas pela tipologia ideal.

Uma primeira observação que se pode fazer a respeito da política implementada por Lula, versa sobre uma certa linha de continuidade que se percebe em relação às primeiras medidas econômicas. De acordo com Fausto, a nomeação de Antônio Palocci e Henrique Meirelles, respectivamente a Ministro do Ministério da Fazenda e a Presidente do Banco Central, foi vista como “continuadores da política econômica do segundo mandato de FHC.” (FAUSTO, 2012, p. 527). Contudo, como segue a narrativa do autor,

Progressivamente, a força motriz principal do crescimento econômico da economia deixou de ser as exportações e passou a ser o consumo interno. Este foi

impulsionado por uma política deliberada de aumento do salário mínimo acima da inflação, o que já vinha ocorrendo no governo anterior, mas acentuou-se no de Lula; de expansão dos programas de transferência direta de renda para as famílias mais pobres e de ampliação do acesso ao crédito. (FAUSTO, 2012, p. 528)

Sendo assim, pode-se dizer que há uma alternância nos eixos principais de fomento ao crescimento da economia, conforme o autor apresenta. Percebe-se, deste modo, um aprofundamento dos programas de transferência de renda e da ampliação do acesso ao crédito. Retomando a tipologia ideal, esses poderiam ser indícios de certa proximidade, sobretudo pelo aumento do acesso ao crédito.

Outrossim, o autor apresenta um balanço deveras positivo na medida que “ao final de dois mandatos, seriam criados mais de 10 milhões de empregos formais, derrubando à metade a taxa de desemprego observada no início do período.” (FAUSTO, 2012, p. 529). Com isso, apresenta-se outro ponto de aproximação entre a tipologia de promoção da igualdade social com os resultados de criação de empregos durante o governo Lula, por exemplo.

Não obstante, Fausto ao analisar as políticas do governo desde uma perspectiva dos avanços sociais, apresenta certa continuidade em detrimento de uma profunda ruptura em relação ao governo anterior. Nas palavras do autor:

Dos compromissos históricos e programáticos de seu partido e do próprio presidente, não surpreende que o governo Lula tenha buscado deixar sua marca na área social. Todavia, em lugar de uma “revolução”, o que se viu foi, em grande medida, uma continuidade de políticas que, com base na Constituição de 1988, se vinham estruturando desde o governo anterior. Continuidade com mais recursos, proporcionados por ganhos expressivos de arrecadação, que foram canalizados em grande parte para a área social, indicação de uma clara prioridade política. (FAUSTO, 2012, p. 533)

Novamente, é permissível apontar para uma certa linha de continuidade nas políticas sociais implementadas pelo governo Lula, em comparação às do FHC. Entretanto, há também uma alteração no sentido de maiores fundos que passam a ser destinados à esses programas. À essa característica, o autor atribui a ideia de reformas ampliadoras dos leques de possibilidades dessas políticas. O fato histórico trazido para confirmar sua argumentação é a criação Programa Bolsa Família (PBF), oriundo da junção de quatro programas de transferência de renda condicionada (PTRC) do governo de FHC. Segundo o autor, essa foi uma decisão acertada, pois:

A troca produziu resultados vantajosos. Além de unificar os programas de transferência de renda, o governo Lula ampliou significativamente o número de beneficiários (de aproximadamente 4 milhões para 12 milhões de família, entre 2002

e 2009), aumentou o valor dos benefícios e estendeu o apoio a famílias com jovens de quinze e dezessete anos matriculados na escola. Crescendo em número de beneficiados e volume de recursos transferidos, o Bolsa Família desempenhou papel importante na redução da pobreza, em especial no Nordeste, e contribuiu para consolidar a ampla maioria eleitoral de Lula na região. (FAUSTO, 2012, p. 534)

A fala do autor demonstra os impactos positivos sobre a ampliação das abrangências dos programas sociais, por meio do carro-chefe Bolsa Família. Fausto, além disso, apresenta ganhos eleitorais que se conformam com os benefícios sociais. Ou seja, o autor não deixa de ressaltar a importância do PBF como um instrumento de geração de capital político, a ser aproveitado nas próximas eleições. Novamente, apesar disso, a mesma reflexão acerca das valorizações dos méritos próprios durante a campanha, pode-se apontar para o uso de acertos em programas sociais como forma de promoção política, como o Bolsa Família para Lula ou o Plano Real para o FHC.

Por fim, em um balanço final sobre a política do governo de Lula, Boris Fausto aponta para duas grandes óticas pelas quais pode-se interpretar as ações do governo, uma positiva e outra negativa. A respeito da primeira, o autor aponta que:

De uma ótica positiva – predominante na sociedade brasileira e no exterior – o governo Lula sobressai pela racionalidade na gestão da política econômica e pela prioridade atribuída à área social, combinação traduzida na aceleração do crescimento, com inflação sob controle, aumento do emprego e da renda, emergência de uma “nova classe média” e redução da pobreza. (FAUSTO, 2012, p. 539)

Desta maneira, pelo entendimento do autor, as políticas sociais são o grande marco de atuação da política dos dois mandatos do presidente Lula. Como resultados desses oito anos, têm-se o controle da inflação, o aumento do emprego e o combate a pobreza, pontos importantes para serem analisados pela tipologia ideal da promoção da igualdade social. Contudo, ao passo que se consolidam esses aspectos, o autor traz luz ao contraponto. De acordo com seus argumentos:

De uma ótica negativa, surge um governo que promoveu amplo loteamento partidário da máquina pública, banalizou casos graves de corrupção envolvendo membros seus e de seu principal partido de sustentação, valeu-se da mistificação para atribuir a si próprio o papel de único e fundacional na história do Brasil, abandonou as reformas pendentes, preocupado apenas em acumular capital político. (FAUSTO, 2012, p. 539)

Esse balanço sobre os aspectos negativos do governo Lula também contribuem a pesquisa pois apresentam elementos a serem ponderados nesse exercício de observar as

distâncias entre os tipos ideias e a realidade empírica. Dessa ótica, ressalta-se a fala do autor na medida que o governo Lula se caracteriza pelo presidencialismo de coalizão. Como já dito anteriormente, esse é um dos aspectos principais da política posta em prática pelo governo Lula. Sobre esse termo, pode-se compreender uma prática política pela qual o Poder Executivo utiliza de coalizões e barganhas políticas-partidárias para se fazer presente no Poder Legislativo. De acordo com Limongi e Figueiredo (1998), o presidencialismo de coalizão se caracteriza quando:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998, p. 85)

Desta maneira, a relação entre os poderes fica marcada pela barganha partidária, advinda sobretudo do Executivo, em relação ao que será votado e determinado no Congresso Nacional. Sobre isso, Fausto (2012) apresenta que:

Além de acolher os pequenos partidos e o PMDB, Lula abrigou várias correntes de seu partido em seu ministério. Resultaram dessa composição mais de trinta pastas ministeriais. [...] A crise política do “mensalão” [...] mostrou a vulnerabilidade de uma aliança política organizada em torno do apoio *ad hoc* de pequenos partidos que mais se assemelham a “legendas de aluguel”. [...] O PMDB confirmou assim, mesmo sem apresentar candidato próprio à presidência desde 1994, o seu papel central no funcionamento do presidencialismo brasileiro, caracterizado pela necessidade de construção de amplas coalizões eleitorais e governistas. (FAUSTO, 2012, p. 526)

A partir disso, é possível identificar alguns distanciamentos entre a prática e a tipologia ideal, sobretudo no aspecto de prevenção da corrupção. Como o autor ressalta, pode-se atribuir à característica do presidencialismo de coalizão papel relevante no tocante às propensões de corrupção e as ações do governo, por exemplo. Retomando o entendimento do autor, há essa dualidade de visões que podem ser consideradas em um momento de avaliação histórica dos marcos da política interna durante o governo Lula, em seu aspecto positivo, destaca-se a predominância da agenda social nas ações de governo, já no negativo, a presença forte e os impactos da barganha política com fins de governabilidade que abriram espaços para escândalos como o Mensalão acontecessem.

Prosseguindo, e continuando em uma análise desde a perspectiva histórica, a pesquisa apresenta as considerações de Fagnani (2011). Em seu trabalho sobre a política social durante o governo Lula, o autor estabelece uma divisão entre dois momentos históricos pelos quais as

políticas sociais durante o período podem ser analisadas. A primeira delas, diz respeito aos anos iniciais do governo Lula, de 2003 a 2005. Nesse momento, o autor caracteriza as políticas sociais com o intuito de identificar continuidades ou rupturas entre as ações da gestão de Lula e de FHC. A respeito deste íterim, o autor apresenta que:

Essa fase é marcada pela ambiguidade entre a mudança e a continuidade. A manutenção da ortodoxia econômica teve consequências nos rumos tensionados da política social. Além disso, conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado Mínimo – aglutinadas, sobretudo, na área econômica – e setores que defendiam os direitos universais. A estratégia social de Lula permaneceu indefinida. (FAGNANI, 2011, p. 3)

Desta maneira, o autor identifica o que parece ser certo grau de continuidade nas práticas liberalizantes adotadas pelo FHC e nas política de Lula, em especial nas econômicas. Em concordância com o que Fausto (2012) apresentou, as diretrizes de atuação macroeconômica podem ser compreendidas como de continuidade em relação ao governo anterior. Sobre o caráter de indefinição das abordagens das políticas sociais, o autor apresenta o embate ocorrido no momento de formulação das bases de atuação dessas políticas, sobretudo a respeito dos programas Fome Zero e Bolsa Família.

De acordo com o autor, o empasse se deu nessa escolha pela implementação do PBF em detrimento do Fome Zero. Como apresenta Fagnani, isso implicou na escolha de uma linha de atuação social focalizada em estratégias pontuais:

Todavia, a centralidade do Programa Fome Zero teve vida curta. Em outubro de 2003, foi instituído o Programa Bolsa Família, que passou a ser a principal política social de Lula. Esse *status* era preocupante, pois reforçava a tese da “estratégia única” e parecia representar um passo institucional nos rumos desejados pelo Ministério da Fazenda (FAGNANI, 2011, p. 10, grifo do autor)

A argumentação do autor defende que essa escolha acabou por deixar de lado um programa que teria em suas estratégias de atuação, outras abordagens para além da preponderância da transferência de renda condicionada o que, na visão do autor, produziria significativos avanços sociais. Novamente, esse primeiro momento é apresentado como de continuísmo em relação às diretrizes neoliberalizantes já postas em prática pelo governo FHC. Ou seja, em que pese a aproximação entre os objetivos do Programa Bolsa Família e a tipologia ideal de promoção da igualdade social, no quesito superação da extrema pobreza, pode-se dizer que, conforme o autor apresenta, existiria uma proximidade ainda maior se o Programa Fome Zero tivesse sido colocado em prática.

Além disso, um aspecto que se aproxima dos tipos ideias diz respeito à participação na política por parte da sociedade. Aqui, o autor faz menção aos movimentos que marcaram a participação da sociedade na política por conta de entendimentos divergentes entre as diretrizes do governo Lula e os interesses sociais. Como defende Fagnani:

Em meio a tanta indefinição, observa-se a lenta emergência de outro movimento, impulsionado por ministérios setoriais e forças políticas que se opunham às orientações da cúpula do governo. Note-se que a abertura de espaço democráticos de pressão e controle social é uma inovação do caso brasileiro pós Constituição de 1988. Especialmente nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação, diversos mecanismos foram implantados, com destaque para as conferências nacionais. [...] A atuação desses fóruns contribuiu, em grande medida, para que, gradativamente, emergissem impulsos no sentido de modificar a estratégia social original do governo. (FAGNANI, 2011, p. 11-12)

Com isso, percebe-se a abertura de espaços democráticos de pressão social como um aspecto importante para a análise do período. Pelo apresentado, é possível apontar para proximidades entre a tipologia ideal, em seu item de participação popular, e a prática. Contudo, a reflexão que pode ser feita deve considerar que, segundo o autor, esses espaços ocorreram como forma de reação às orientações governamentais, o que pode caracterizar uma proximidade não intencional entre a tipologia e o fato ou um afastamento, na medida que essas manifestações são em parte autônomas aos interesses do governo.

Após isso, o autor segue na apresentação do segundo momento identificado em seu trabalho sobre as políticas sociais. Conforme o autor, entre os anos de 2006 a 2010 pode-se falar em um ensaio desenvolvimentista, na medida em que se alteram as continuidades neoliberais do primeiro momento. Pela visão do autor, tem-se que:

[C]om a mudança na cúpula da área econômica, ocorrida em 2006, o crescimento voltou a ter destaque na agenda, o que não se via há 25 anos. Desde então, passou a haver uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais, o que também não se via há algum tempo. [...] Caminhou-se para a consolidação de uma estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação de políticas sociais como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema. (FAGNANI, 2011, p. 15)

Novamente, o que sobressai da caracterização do segundo momento do governo Lula é o combate a extrema pobreza. Como já apresentado, essa orientação foi representada, na prática, pelo carro-chefe do PBF o que, em conformidade com o autor, se apresenta como um programa que focaliza-se na transferência de renda condicionada. Esse aspecto positivo, contudo, pode ser problematizado na medida que se compara aos ganhos possíveis da implementação do Programa Fome Zero, por exemplo.

Por fim, o autor encerra seu exercício com o entendimento de que o governo Lula, sob a perspectiva de suas políticas sociais, podem ser compreendidos nesses dois momentos distintos. Um primeiro, de certa continuidade com a agenda neoliberal, que não centraliza as políticas sociais como uma meta específica; e um segundo, pelo qual “caminhou-se no sentido de construir uma nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição de renda e convergência entre as ações universais e focalizadas.” (FAGNANI, 2011, p. 26).

Adiante, a pesquisa expõe os entendimentos de Druck e Filgueiras (2006). O trabalho deles é relevante pois conversa com o apresentado pelos dois autores anteriores, sobretudo no debate acerca das opções focalizadas nas políticas sociais de Lula, bem como sobre as continuidades e ligações entre as políticas deste e do governo anterior, desde uma ótica da reprodução de uma agenda neoliberal.

No referente artigo, os autores evidenciam a continuidade dessa diretriz, apresentando algumas considerações sobre os impactos sociais dessas escolhas, desde uma perspectiva que buscou correlacionar as políticas implementadas pelo governo Lula e as do período neoliberal da história brasileira. De acordo com os autores, tem-se que:

Nesse contexto de ajuste fiscal permanente, colocado em prática a partir do segundo governo Cardoso e mantido durante o governo Lula, a política social foi se transformando em sinônimo de política social focalizada [...] Esse casamento, entre políticas econômicas ortodoxas e políticas focalizadas de combate à pobreza, veio acompanhado da redução relativa das já limitadas políticas universais. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2006, p. 29)

A análise dos autores almeja evidenciar o resultado de precarização das políticas sociais universais, como de saúde e educação, em defesa de uma agenda focalizada. Como destacam, os autores conversam com o já apresentado no sentido de reconhecer as continuidades dos governos FHC e Lula, pelo menos em um primeiro momento. Nesse sentido, os autores apresentam uma importante reflexão:

A lógica e o discurso são de que o Estado deve dirigir suas ações para os mais pobres e miseráveis – conforme o estabelecimento de uma linha de pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços no mercado (saúde, educação e previdência, principalmente). Na verdade, a classe média (inclusive parte da chamada classe média baixa), há tempos supre no mercado suas necessidades (em particular com escolas e planos de saúde privados), não fazendo uso dos serviços ofertados de forma precária pelo Estado. Desse modo, e em contrapartida, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o pagamento da dívida pública, através da obtenção de elevados superávits fiscais primários. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2006, p. 29)

Com isso, a reflexão que pode ser feita está na intencionalidade da escolha de políticas sociais focalizadas em detrimento das universais. Como os autores argumentam, essa opção política neoliberal se daria em vistas de aumentar os superávits primários – ou seja, os recursos advindos das diferenças entre investimentos e arrecadações públicas – com o intuito de saldar a dívida pública. Quer dizer, pela narrativa dos autores, se depreende que a finalidade não está pautada nos ganhos sociais e sim no pagamento dos lucros das dívidas públicas para seus respectivos credores. O que, por sua vez, se afasta da hipótese inicial e da tipologia elaborada.

Esta problematização levantada pelos autores é importante a partir do momento que colabora para o pensamento de que em qual medida, de fato, ocorre a aproximação entre os tipos ideais de políticas de promoção da igualdade social e o que foi posto em prática pela agenda do governo. Nesse sentido, pode-se pensar em apontar para um afastamento a partir do momento em que se focaliza no combate a pobreza extrema em oposição a ampliar o acesso a direitos universais. Como os autores bem expõem:

Em suma, embora, em si mesmas, essas políticas de combate à pobreza reduzam, momentaneamente, as carências das populações miseráveis, as mesmas estão, de fato, inseridas numa lógica mais geral liberal e num programa político conservador e regressivo socialmente, próprios da nova fase por que passa o capitalismo sob hegemonia do capital financeiro. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2006, p. 30)

Deste modo, os autores auxiliam a pesquisa no momento de identificar, em uma primeira visão, as proximidades entre as políticas sociais do governo Lula e os tipos ideais. Contudo, elas também fomentam o questionamento sobre as bases teóricas pelas quais os tipos ideais se sustentam. Como apresentado no primeiro capítulo, buscou-se trazer entendimentos de autores que trabalhassem com visões além do crescimento econômico como o principal norteador na difícil tarefa de balizar a promoção da igualdade social. Entretanto, após essas reflexões sobre o contexto geral pelas quais essas políticas são implementadas, cabe um momento de inflexão sobre a necessidade de uma base conceitual sobre igualdade que comporte medidas que alterem os fatos geradores dessa desigualdade. De acordo com Druck e Filgueiras (2006):

De fato, mais do que o governo Cardoso, que deu início a este tipo de política, Lula levou a sério a importância político-social das mesmas no que se refere à sua função “amortecedora” de tensões sociais no conjunto do projeto liberal; e este é o seu objetivo essencial, pois não inclui de forma duradoura – uma vez que não tem capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2006, p. 30)

Assim, o que se apresenta é uma conjuntura de promoção de políticas sociais com o intuito de afrouxar os tensionamentos sociais que advêm das desigualdades, em oposição a uma intencionalidade de superação dessas desigualdades. Quer dizer, pode-se perceber que foram implementadas certas políticas sociais que, em alguma medida, se aproximam dos tipos e ideais e promovem melhorias sociais. Contudo, os autores reiteram a necessidade de aprofundar o debate sobre isso. Como colocam, tem-se como resultado disso:

No âmbito político, a flexibilização do trabalho e a natureza flexível da política social focalizada revelam-se como estratégias eficientes para o enfraquecimento das lutas e organização dos trabalhadores, já que os divide entre privilegiados, pobres e muito pobres. Do ponto de vista social, os efeitos do programa Bolsa Família sobre a diminuição da pobreza e das desigualdades, conforme se viu, não é suficientemente esclarecido, pois acoberta o fato de que essa diminuição das desigualdades se deu em função de uma redistribuição da pobreza entre os próprios trabalhadores e não em função de uma efetiva distribuição de renda. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2006, p. 33)

Com isso, ressalta-se o momento de reflexão profunda que deve ser feito a respeito das políticas sociais do governo Lula, e do Brasil de modo geral. Os autores trazem à tona o questionamento sobre as efetividades que uma política que não tenha em sua base o enfrentamento dos fatos geradores das desigualdades pode, de fato, ter.

Na mesma linha, Marques e Mendes (2007) apresentam uma avaliação do primeiro mandato do governo Lula sob a ótica similar já apresentada por Druck e Filgueiras (2006). Para os autores, a mesma interpretação sobre as ações sociais durante o governo Lula é aplicada. Quer dizer, é feita uma argumentação que demonstra um direcionamento político de Lula pela ótica neoliberal de ajuste fiscal. Como os autores demonstram, esse exercício de avaliação das políticas é necessário pois:

[S]e de um lado sua política econômica favoreceu largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional (garantindo elevada rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro bancário recorde) e do *agribusiness*, por outro, implementou uma série de programas e iniciativas, direcionada aos segmentos mais pobres da população brasileira e àqueles até então excluídos de algumas políticas. (MARQUES, MENDES, 2007, p. 16, grifo dos autores)

Assim, os autores reconhecem essa dualidade nos direcionamentos das políticas, ao menos em um primeiro momento. A partir disso, então, os autores dialogam com o exposto por Druck e Filgueiras (2006) no sentido de demonstram que essas políticas tinham um

respaldo e interesse muito mais voltados para assegurar os superávits primários do que para uma melhoria efetiva, do ponto de vista social. Entretanto, os autores sublinham um aspecto interessante, que pode servir para aproximar as políticas sociais de Lula aos tipos ideais. Segundo os autores:

O programa de transferência de renda desenvolvido pelo governo Lula de fato alterou as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta. [...] Um novo conceito precisa ser elaborado para a realidade brasileira, pois quase 50 milhões de brasileiros não podem ser considerados uma “minoria” e nem é possível se defender que estejam à margem da acumulação capitalista brasileira. (MARQUES, MENDES, 2007, p. 22)

Destarte, os autores identificam os impactos reais oriundos do PRTC, em especial do Bolsa Família. E isso pode servir como argumento que aproxime a tipologia e o objeto empírico, no exercício de estabelecer essa relação. Visto isso, os números elevados de pessoas que se beneficiaram com o PBF não correspondem a uma minoria populacional, pelo contrário. Contudo, ainda é feita a ressalva de que essa alteração deve ser entendida como algo conjuntural e não estrutural. Pela avaliação dos autores, em consonância com Druck e Filgueiras (2006), o debate sobre os impactos sociais deve buscar problematizar as raízes que originam as desigualdades, como maneira efetiva de perpassá-las.

A partir daqui, a pesquisa recorre a outros entendimentos acadêmicos sobre essa questão, para poder testar sua hipótese de que a promoção da igualdade social esteve presente como eixo de atuação política durante o governo Lula. Por conta disso, apresentam-se as reflexões de Paulo Roberto de Almeida (2010), em sua avaliação sobre os anos do governo Lula pela ótica de suas políticas sociais.

A narração do autor, em que pese se caracterize por um evidente posicionamento político, sobretudo por figurar em um momento pré-eleitoral, no ano de 2010, ainda pode contribuir de alguma forma para o exercício proposto. Feita essa ressalva, o autor dialoga com os pensamentos já colocados no sentido de afirmar a centralidade das políticas sociais como o maior feito do governo. Nesse caminho, o autor contribui ao debate pois identifica alguns fatores que proporcionaram essas políticas. De acordo com seu texto, a política de Lula teve em:

Sua base foi a economia, que apresentou uma combinação de continuidade das políticas “neoliberais” herdadas do governo anterior, mais o benefício do ambiente internacional, de 2003 a 2008, muito favorável ao crescimento brasileiro: nunca antes na história do mundo, a economia mundial cresceu tanto, com tanta valorização das commodities exportadas pelo Brasil. (ALMEIDA, P., 2010, p. 166)

Por meio disso, nota-se que o autor atribui o relativo sucesso dessas políticas à continuidade das diretrizes econômicas anteriores e ao ambiente internacional favorável. Deste modo, a reflexão trazida por Paulo Almeida (2010) busca salientar que houve uma continuidade econômica posta em prática durante a administração do governo Lula, como outros autores já pontuaram e, também, que esse sucesso está intimamente ligado à conjuntura internacional que proporcionou os meios de valorização das exportações brasileiras. Este último aspecto, pode ser correlacionado com o exposto por Fausto (2012), quando o autor aponta para um primeiro momento econômico, de 2003 a 2005, cujas marcas se caracterizaram pelo continuísmo macroeconômico e pelas bases de exportação, o que se altera, segundo Fausto (2012), a partir de 2006, com o relativo aumento das bases econômicas de consumo interno.

Além disso, Paulo Almeida (2010) apresenta considerações sobre o mais conhecido programa do governo Lula, o PBF. De acordo com sua interpretação, o programa se porta como um indicador do aporte social e como o grande diferencial do governo, em relação aos anteriores. Como bem coloca,

A realização símbolo do governo é, manifestamente, o programa Bolsa-Família – uma reunião de diversos programas iniciados no governo anterior, depois que o Fome Zero fracassou – que atende a mais de um quarto da população brasileira, segundo dados oficiais. As alegações numéricas são legítimas, podendo ser acolhidas como um avanço saudável no panorama social, beneficiado pela incorporação de novos estratos sociais aos mercados formais de consumo, de trabalho e a novas oportunidades de realizações pessoais e familiares. (ALMEIDA, P., 2010, p. 166)

Outra vez, denota-se a importância do PBF como o carro chefe da ação social durante o governo Lula. Como o autor sublinha, há uma comprovação numérica sobre a extensão dos beneficiados pelo programa. Apesar disso, no desenvolver de sua avaliação, o autor articula seu pensamento com o intuito de desconstruir esses avanços, buscando demonstrar os efeitos negativos oriundos de programas como PBF, como os impactos políticos de dependência e a postura clientelista da população em relação ao Estado. Um pouco diferente das percepções críticas em relação ao programa que foram apresentadas por Druck e Filgueiras (2006) ou Marques e Mendes (2007), que interpretam os PRTC desde uma avaliação dos impactos estruturais que geram ou não; a abordagem de Almeida (2010) pode ser vista pela conjuntura do momento histórico eleitoral pela qual se passava. Como já dito, o texto apresenta visões claras de um posicionamento sobre os resultados eleitorais, com fortes receios, por parte do autor, em relação ao legado negativo do governo Lula.

Prosseguindo na revisão bibliográfica sobre o tema, pode-se evidenciar uma característica de avaliação que se reitera nas literaturas. Eliel Machado (2009), ao investigar a relação entre o neoliberalismo e as lutas sociais durante o governo Lula apresenta uma ideia de despolitização da atuação governamental do PT durante a administração do período. Segundo o autor, durante os momentos que marcaram a disputa eleitoral do governo Lula é evidenciado uma certa linha de gradual adaptação do discurso com fins de torná-lo menos conflitante. Essa é uma das características que o autor atribui para a vitória nas duas eleições. Como apresenta, sobre essa adaptação do discurso:

Desde então, a tônica principal que norteou as disputas era a estabilidade monetária e o combate à inflação. Estas mudanças esvaziaram ideologicamente a contenda política que passou a ter tratamento “técnico-administrativo”, principalmente nos grandes meios de comunicação. E, paulatinamente, o PT foi assimilando tudo isso. (MACHADO, 2009, p. 27)

Essa avaliação do autor auxilia a pesquisa pois demonstra uma alteração na postura do governo em relação à dúvida levantada sobre os impactos da eleição de um líder sindical à Presidência. Em acordo com os autores, essa preocupação não deveria ser tão intensa, na medida em que percebem essas alterações de posturas no sentido de assegurar em uma responsabilidade política com a estabilidade econômica em contraposição à propostas de medidas que alterem substancialmente as estruturas sociais.

A contribuição do autor à proposta desse subcapítulo se dá ao passo que levanta reflexões sobre a política social de Lula. Desde uma perspectiva geral, pode-se dizer que Machado (2009) defende que a política do período repercutiu negativamente nas possibilidades de defesa dos direitos dos trabalhadores rurais, por exemplo, e de outras camadas da população que se organizam em movimentos sociais. De acordo com o autor:

Se nos primeiros meses de início do governo Lula se tinha a esperança de que este daria uma tintura político-ideológica popular à sua administração, atualmente não cabem muitas ilusões: habilmente deu um alento importante ao desgastado projeto neoliberal, garantindo-lhe mais tempo de sobrevivência com apoio das camadas mais pobres e desorganizadas da população. (MACHADO, 2009, p. 33)

Assim, o autor soma-se ao exercício de relacionar as políticas à tipologia ideal quando evidencia um certo afastamento das possibilidades de articulação direta dos movimentos sociais, como aponta o autor, às bases de atuação do governo. Não é feita, contudo, uma avaliação mais precisa que possa identificar se isso se traduziu em menos espaços de atuação

política, como o tipo ideal prevê, contudo, pode ser uma colocação que possibilitará essa reflexão.

Adiante e para finalizar a revisão bibliográfica sobre o tema, serão expostas as considerações de André Singer (2012). A proposta do autor se encaixa nesse momento de discussão sobre os conceitos que podem ser empregados aos governos Lula, uma vez que Singer busca identificar se essas políticas seriam próximas a uma reforma gradual ou a um pacto conservador. Nesse escopo, destaca-se a abordagem do autor, que compreende a difícil tarefa de conceituar esse período, sobretudo pelo aspecto diferenciado do governo. De acordo com o autor:

O declínio da pobreza monetária e lento da desigualdade foi produto da combinação de orientações antitéticas, [...] as quais constituíram o que se poderia chamar de “economia política do lulismo”. Por meio de uma pauta que, de um lado, manteve linhas de conduta do receituário neoliberal e, de outro, tomou decisões no sentido contrário, isto é, próprias da plataforma progressista, forjou-se a combinação *sui generis* de mudança e ordem que provocou o deslocamento do subproletariado. (SINGER, 2012, p. 143, grifo do autor)

Da fala do autor, pode-se depreender a característica ímpar da mescla de diretrizes políticas neoliberais e desenvolvimentistas, o que se aproxima aos entendimentos já levantados, de hora destacar uma feição e hora outra. Outro aspecto relevante dessa fala, é a percepção do autor quanto aos efeitos dessas políticas no quesito de superação das desigualdades. Para o autor, então, houve a promoção de certa igualdade monetária, ao passo que a desigualdade, em seus aspectos subjetivos, fora pouco superada.

Não obstante, o autor estabelece uma divisão que se mostrou presente nas interpretações acadêmicas, a dos anos 2003-2005 e 2006-2010. A respeito dessa primeira fase, o autor busca ressaltar essas características dualistas das ações da administração de Lula. Conforme aponta:

Na primeira fase (2003-05), a contenção da despesa pública, a elevação dos juros, a manutenção de um câmbio flutuante, o quase congelamento do salário mínimo e a reforma previdenciária com redução de benefícios, enfim, o pacote de “maldades” neoliberais voltado para “estabilizar” a economia e provar ao capital que os compromissos de campanha seriam cumpridos à risca foi aplicado em escala superior à praticada no segundo mandato de FHC. [...] *Ao mesmo tempo*, Lula tomou iniciativas na direção *contrária*. O aumento das transferências de renda – a partir do lançamento do Bolsa Família em setembro de 2003 –, a expansão do financiamento popular – com o convênio assinado entre sindicatos e bancos no final do mesmo ano para criar o crédito consignado – e a valorização do salário mínimo – a partir de maio de 2005 –, considerando *em conjunto*, produziram alívio na situação dos mais pobres e ativação do mercado interno de massa, profundamente deprimido no governo anterior. (SINGER, 2012, p. 144, grifo do autor)

Assim, o autor reitera seu entendimento de uma dupla face do governo Lula, com momentos mais próximos aos ditames liberais, de estabilização financeira para assegurar os objetivos de um capital financeiro internacional e nacional e; ao mesmo tempo, com momentos de defesa de ganhos sociais, como representou a criação do PBF, do aumento do acesso ao crédito popular, da valorização do salário mínimo e o estabelecimento de um mercado interno que consumiria ativamente, como já demonstrou Fausto (2012). Desta maneira, o autor traz aspectos que contribuem para a aproximação das políticas empregadas às propostas do tipo ideal. Aqui, vale rerepresentar uma reflexão anterior, sobre as intencionalidades pelas quais essas políticas sociais vão ser implementadas. Como visto, há espaço para aprofundar esse debate (DRUCK, FILGEURIAS, 2007), contudo, há concordância nos autores da existência de impactos reais com essas medidas.

Por sua vez, a avaliação do autor sobre o segundo período é iniciada sobretudo pela alteração das diretrizes econômicas, com o advento da nomeação de Guido Mantega para o Ministério da Fazenda em 2006. Segundo o autor:

Com isso, pode-se afirmar que quatro elementos distinguiram a política econômica do “segundo período”: valorização do salário mínimo, desbloqueio do investimento público, redução da taxa de juros, e queda do desemprego. É certo que nem o aumento do investimento nem a redução de juros foram explosivos, mas o ponteiro se mexeu na direção do desenvolvimento. (SINGER, 2012, p. 151-152)

As considerações do autor apontam para o entendimento de houve uma maior aplicação de medidas desenvolvimentistas nesse segundo íterim. Pode-se interpretar, pela lógica dos tipos ideais, a proximidade em relação às práticas e a tipologia, especialmente no quesito de formação de emprego e maiores acessos aos créditos (que advém da redução dos juros), por exemplo. Mais uma vez, apresenta-se um panorama de proximidade entre a prática e os tipos ideais.

Adiante, Singer (2012) apresenta uma caracterização abrangente sobre os anos Lula. À maneira do autor, são identificados pontos cruciais para sustentar o projeto de reforma encabeçada pelo governo Lula:

O projeto de combate à pobreza acabou por se firmar sobre quatro pilares: transferência de renda para os mais pobres, ampliação do crédito, valorização do salário mínimo, tudo isso resultando em aumento do emprego formal. Se discernirmos com isenção, percebemos que são, de forma atenuada, as mesmas propostas do “reformismo forte”, porém em versão homeopática, diluídas em alta dose de excipiente, para não causar confronto. (SINGER, 2012, p. 189)

Deste modo, percebe-se que o autor retrata as políticas adotadas pelo governo Lula como de um reformismo forte, contudo, com sua aplicação em baixas doses. Isto significa, por tanto, que é percebida a atuação nas frentes de diminuição das desigualdades, com o pesar de não serem aplicadas de maneira a causar confronto de interesses. Aqui, o autor ainda sublinha que a atenção de não se contrapor aos interesses do sistema financeiro foi um dos aspectos principais da relação dupla entre as frentes de atuação do governo Lula.

Por fim, a revisão bibliográfica deste subcapítulo buscou caracterizar as ações internas do governo Lula com o intuito de encontrar conceitos que pudessem traduzir os entendimentos dos autores sobre esse tema. Identificam-se divergências nos processos de avaliações que os autores empregam. A respeito disso, uma reflexão preliminar que pode ser feita é que a avaliação desse governo esbarra em diferentes percepções políticas dos autores o que, por sua vez, se traduzem em olhares distintos e aplicação de um sobrepeso em determinadas características que as vezes não são feitas por outros autores. Enfim, pode-se falar que esse exercício foi delicado no sentido de ponderar percepções que contribuíssem ao intuito final de observar esse período por meio das lentes da tipologia ideal de promoção da igualdade social.

Deste modo e para cumprir com o objetivo do trabalho, passa-se ao momento de observação das percepções dos autores sob a ótica das relações de proximidades/afastamentos entre essas e o tipo ideal. Em primeiro lugar, a respeito da tipologia de I-A, de promover a inclusão no mercado de trabalho e II-A, de incentivar a criação dos empregos. Como apresentado por Fausto (2012) e Singer (2012), há a marca da geração de mais de 10 milhões de empregos formais durante o governo Lula, o que indica a proximidade entre essas tipologias, tanto a ideal quanto as dos autores, e os resultados da política interna.

A respeito da III-A, de garantir a maior participação política da população, e IV-A, de assegurar a liberdade de expressão, foram identificados poucos indícios sobre esses aspectos. Contudo, como apresentaram Fausto (2012), Fagnani (2011) e questionam Druck e Filgueiras (2006) e Machado (2009), é possível dizer que houve um momento de participação política da população por meio de posicionamentos contrários às direções políticas, sobretudo no primeiro mandato. Como por exemplo em relação à participação política da população nas políticas, Druck e Filgueiras (2006) e Machado (2009) demonstram que isso não ocorre como um resultado de intenção do governo, mas sim, como uma maneira da população contestar decisões governamentais. Portanto, pode-se dizer que esse ponto se afasta da tipologia ideal

III-A e se aproxima da IV-A, uma vez que houve a liberdade de expressão por parte dessa população.

Prosseguindo, o ponto V-A, de proporcionar a redistribuição de renda dos tipos ideais representou o principal objeto de análise dos autores. Certamente, a literatura apresentada demonstrou a relevância do Programa Bolsa Família como o carro-chefe das ações sociais do governo Lula. Por sua vez, a discussão acerca dos impactos e resultados desse programa também são grandes e aprofundadas. Com isso, a pesquisa destaca as reflexões de Druck e Filgueiras (2006), Marques e Mendes (2007) e Machado (2009), no sentido que apontam para as deficiências estruturais do PBF. Segundo a interpretação desses autores, a transferência de renda condicionada não afetaria os mecanismos geradores da desigualdade, o que, por conseguinte, não as caracterizaria como de promoção da igualdade social. Essa reflexão é, sem dúvidas, importante e será retomada como uma grande inflexão da pesquisa, nas considerações finais.

Entretanto, é preciso retomar a proposta inicial e seguir sua metodologia. Por mais que as considerações feitas por eles sejam de grande monta, a avaliação da qualidade de promoção da igualdade social é feita, neste trabalho, por meio deste exercício de correlacionar o fato à tipologia ideal e, portanto, essa política em muito se aproxima ao tipo ideal. Como foram ressaltados pelos autores, Maria Almeida (2004), Fausto (2012), Fagnani (2011), Almeida (2010) e Singer (2012), o PBF foi a principal formulação de política pública do governo Lula com o intuito de superar a extrema pobreza, os números de mais de 40 milhões de pessoas que se beneficiaram com o programa evidenciam isso. Desta forma, o ponto V-A da tipologia ideal é fortemente identificável nas políticas de Lula.

Sobre o item VI-A, de facilitar o acesso ao crédito e microcrédito, percebe-se que houve uma tendência de aumentar o consumo interno, em especial no segundo momento do governo. Como apresentaram Fausto (2012) e Singer (2012) existiu uma preocupação de aumentar o consumo interno e, para isso, foram adotadas medidas de incentivo ao crédito, diminuição das taxas de juros (no segundo momento). Desta maneira, pode-se dizer que esse ponto da tipologia ideal foi observado durante o governo Lula.

Em relação ao ponto VII-A, de investir em saúde, educação e saneamento básico, a pesquisa trouxe o debate acerca das opções de focalização ou universalização das políticas sociais. Retomando o exposto por, Druck e Filgueiras (2006) e Marques e Mendes (2007), é possível dizer que o governo de Lula optou em focalizar políticas na camada da população extremamente pobre em detrimento às políticas universais que, como apresentaram Druck e Filgueiras, seriam supridas mais pelo mercado do que pelo Estado (2006, p. 29). Do outro

lado, Fausto (2012, p. 533) apresenta que houve maior investimento nos gastos sociais, podendo, assim, inferir que também foram contemplados os investimentos em saúde, educação e saneamento básico. Como um balanço geral nesse aspecto, pode-se dizer que há certa proximidade.

Por sua vez, a prevenção da corrupção, como apresentada no item VIII-A, é passível de diversas interpretações. Nas visões dos autores, foram identificadas reiteradas ressalvas a respeito a corrupção que se fez presente no governo Lula. Como prova disso, tem-se o escândalo do Mensalão, abordado por todos os autores como o aspecto mais negativo, em suas avaliações. Como visto em Fausto (2012), o presidencialismo de coalizão marcou o entendimento sobre a maneira de alcançar governabilidade durante o governo Lula. Esta característica, como bem ressaltou o autor, abriu espaço para a prática da corrupção nos meios mais altos da política governamental de Lula. Outros autores também apresentaram conceitos como de banalização da corrupção, como Paulo Almeida (2010), por exemplo. Deste modo, esse ponto pode ser apontado como o de maior distância entre a tipologia ideal e a prática do governo Lula.

Por último, na avaliação sobre o ponto IX-A, de criação de fundos de emergências de combate à fome, ao desemprego e à outras urgências sociais, o trabalho não identificou claramente essa tipologia em ações específicas. O que pode ser feito, como um exercício de correlacionar, é apontar para as medidas de aumento do combate à fome e pobreza que, como apresentados nas avaliação sobre o PBF, foram eixo central da proposta deste programa. Outrossim, como percebeu-se com a focalização das políticas sociais, pode-se falar em um certo afastamento na medida que esses fundos podem ser compreendidos como políticas universais, o que, como já demonstrado, não foram o foco das ações do governo. Assim, o eixo IX-A se distancia das práticas mencionadas.

Finalizando, portanto, esse último exercício, pode-se dizer que a política interna durante o governo Lula se aproximou em alguns pontos à tipologia da promoção da igualdade social. Como visto, essa aproximação não é livre de ressalvas, como por exemplo a respeito das reflexões do PBF e dos históricos de corrupção. Desta maneira, a avaliação final deste subcapítulo pode apontar para a compatibilidade entre a tipologia e as práticas da promoção da igualdade social durante o governo Lula. A primeira hipótese, de que a igualdade social esteve presente na agenda de atuação política do governo brasileiro em suas esferas externas e internas, por sua vez, pode ser confirmada com ressalvas. A partir daqui, então, a pesquisa se destina à análise da relação entre o Poder Executivo e o Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento, com o intuito de testar a última hipótese, qual seja, de que o PNUD representou o ponto de encontro entre essas esferas, na promoção da igualdade social.

#### 4.3 A ATUAÇÃO DO PNUD NO BRASIL

Como já apresentado, este capítulo tem o intuito de identificar a qualidade de promoção da igualdade social na esfera interna. Em um primeiro momento, foram feitas considerações sobre o entendimento teórico desse espaço público e sobre política pública. A partir disso, foram evidenciadas as possibilidades de atuação conjunta, em políticas públicas, de atores como o Poder Executivo e o PNUD. Essa constatação serviu de indício para se pensar em um espaço teórico que permite que as políticas públicas sejam também implementadas pelo Programa, em que pese sua natureza distinta a do governo, por exemplo. Com isso, a pesquisa passa, nesse último espaço, a testar a hipótese desde um ponto de vista empírico. Isto é, o capítulo se encerra com a investigação das principais características de atuação do PNUD no Brasil, sobretudo para identificar as possibilidades da afirmação de que este se portou como um agente promotor da igualdade social e, portanto, atuou como ponto de encontro entre as políticas internas e externas brasileiras durante o governo Lula.

Para tanto, serão feitas duas abordagens. A primeira, retoma os entendimentos acadêmicos de Machado e Pamplona para caracterizar a atuação do PNUD. Tal qual já mencionado, esse caminho é necessário, especialmente pela dificuldade em se encontrar material acadêmico a respeito das atividades do PNUD. Após isso, o segundo momento ficará destinado à busca de informações oficiais que possam caracterizar as relações entre o governo brasileiro e o PNUD. Mais especificamente, serão trazidos os balanços dos investimentos partindo do Brasil para o PNUD (Tabela 02), e dos principais projetos financiados pelo PNUD no Brasil (Tabela 03), como maneira de apontar para características evidentes dessa relação.

Visto isso, um primeiro aspecto que pode ser levantado diz respeito ao início das atividades do PNUD no território nacional. Segundo a legislação, elas se iniciam no ano de 1966, com o advento do Decreto número 59.308 de 23 de setembro do mesmo ano. De acordo com essa lei, fica promulgado o acordo de assistência técnica entre o Brasil e as agências especializadas da ONU (BRASIL, 1966) que passa a regulamentar as relações entre esses diversos órgãos em sua atuação no palco nacional.

Prosseguindo, a pesquisa parte para a busca de conceitos que apresentem a caracterização da atuação do PNUD no Brasil. Para isso, recorre-se aos entendimentos elaborados por Machado e Pamplona (2010), em seu trabalho sobre os aspectos da atuação do Programa no País. Como já apresentado no capítulo anterior, as relações entre o PNUD e o Brasil possuem um aspecto de destaque, sobretudo pela maneira como os financiamentos dos programas a serem executados pelo PNUD no País ocorrem. Reiterando o apresentado, o Brasil faz parte dos países em que os recursos do PNUD advém, em sua grande maioria, do próprio governo. Como demonstram Machado e Pamplona (2010):

No Brasil o PNUD vem atuando há mais de 40 anos. Com o passar do tempo, o escritório do Brasil transformou-se em um dos maiores do Programa. Movimentando muitos recursos, o PNUD no Brasil passou a ter atividades quase totalmente financiadas pelo governo com execução nacional (*cost-sharing/national execution modality*), a modalidade de atuação do PNUD no Brasil passou a ser exemplo para outros países. O Brasil tornou-se um ponto de partida bastante relevante para qualquer processo mais amplo para avaliar e caracterizar a forma de atuação recente do PNUD. (MACHADO, PAMPLONA, 2010, p. 159, grifo dos autores)

Desta maneira, percebe-se a relevância que os autores defendem sobre o PNUD no Brasil. Com um histórico quase da mesma dimensão que a própria história do PNUD internacional, o Programa no Brasil representa um dos marcos mundiais de sua atuação. Como já dito, contudo, suas atividades são peculiares na medida que os principais recursos advém do próprio governo brasileiro.

A respeito disso, é interessante destacar que essa característica é fundamental para o trabalho, pois, a partir dela, é possível identificar pontos relevantes. Conforme os autores apresentam, a história do Programa é marcada pela evolução de seus paradigmas teóricos de atuação, como já apresentados anteriormente. A partir da década de 1990, o PNUD passa a adotar o entendimento de desenvolvimento humano sustentável como seu principal eixo de ação. Com isso, os autores levantam duas etapas de atuação do PNUD no Brasil após a mudança de paradigma do Programa.

A primeira delas, ocorre entre os anos 1990 e 2003. De acordo com os autores, é a partir desse momento que se percebe uma singularidade da relação entre o Brasil e o PNUD. Conforme os autores ressaltam:

[O] PNUD começou a executar os projeto com os recursos do próprio governo brasileiro, sem a necessidade das instituições financeiras internacionais. Em um momento em que o PNUD enfrentava problemas para financiar suas atividades ao nível global, o PNUD Brasil atraía muitos recursos, se transformando no maior

escritório do mundo do Programa e sua forma de atuação era exportada para outros países e regiões. (MACHADO, PAMPLONA, 2010, p. 173)

Desta forma, é reiterada a importância do Programa no Brasil. A relação entre o financiamento do governo também é demonstrada como o fator principal que pôde assegurar que o escritório nacional do PNUD no Brasil fosse o maior em questão de recursos. Além disso, os autores identificam algumas das razões para que essa modalidade de financiamento acontecesse. Em acordo com os autores:

[A]s vantagens para o governo brasileiro devem ser vistas à luz do contexto da redemocratização, de forma semelhante ao que já foi exposto anteriormente: de um lado o governo iniciou reformas e redução do papel e tamanho do Estado e, de outro lado, havia uma grande pressão interna para que as demandas sociais fossem atendidas, com ações rápidas e efetivas. [...] Desta maneira, foi nesse contexto que o governo voltou-se para as agências internacionais para que estas auxiliassem na tarefa, cabendo ao PNUD um papel de destaque. (MACHADO, PAMPLONA, 2010, p. 174).

Assim, pode-se perceber um aspecto de delegação de funções governamentais ou de política pública, do governo brasileiro em direção ao PNUD. Essa ligação pode, ainda, reafirmar os entendimentos teóricos de que política pública pode ser implementada por outros atores além do Estado, como visto no começo do capítulo. Entretanto, os autores ressaltam que essa característica foi alvo de críticas, sobretudo pois

[E]ssa forma de atuação permitiu que o PNUD servisse como atalho para as instituições governamentais deixassem de cumprir a legislação vigente, especialmente aquela relacionada à contratação de pessoas e aquisições de bens e serviços. [...] Basicamente as críticas estavam relacionadas à contratação de milhares de “consultores” para executar tarefas que deveriam ser executadas por servidores públicos comuns. Além disso, esses consultores não tinham direitos trabalhistas e chegavam a ganhar quantias muito superiores aos funcionários concursados que cumpriam a mesma função. (MACHADO, PAMPLONA, 2010, p. 174-175)

A visão crítica dos autores a respeito dessa utilização do PNUD como forma de aliviar as contas do Estado, no período de 1990 a 2003, demonstram que nesse momento, ocorre um certo desgaste entre as cooperações Brasil e PNUD. Como resultado, há a mudança na direção do escritório nacional do Programa, que passará a reformular os aspectos de atuação do PNUD no Brasil, sobretudo com o enfoque das contratações.

Esse segundo momento de atuação do PNUD no Brasil coincide com o período de análise da pesquisa, de 2003 a 2010. Como apresentado, o primeiro momento tem como destaque o aprofundamento da relação ímpar do PNUD e governo brasileiro, sobretudo pelas

modalidades de financiamento. A alteração que é percebida nesse outro momento, pelos autores, ocorre justamente no aspecto criticado anteriormente, de que o Programa desempenhasse um papel específico do Estado e não de complementariedade.

Essa mudança nas finalidade de cooperação também passam a ser foco das ações do governo brasileiro. Como evidência disso, os autores apresentam as Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral, elaborada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 2005. A partir disso, diminuem-se as possibilidades de que a cooperação internacional com um programa, tal qual o PNUD, passem a ser a única manifestação do Estado para o enfrentamento de um problema público. Quer dizer, a cooperação passa a ser vista como uma maneira de que o governo tem de complementar suas ações por meio de uma ação compartilhada com outros atores.

A partir desse entendimento, pode-se perceber que a relação do PNUD com o Brasil é, certamente, merecedora de atenção especial. Os autores trouxeram à tona a singularidade da execução no Brasil do Programa, especialmente pela característica de maior presença de fundos nacionais para financiar as atividades do PNUD. Com isso, é possível reiterar os aspectos de que as relações entre esses dois atores possui um caráter muito mais nacional do que internacional. Contudo, vale destacar que ações como a Diretriz apresentada em 2005 pela ABC demonstram que o PNUD ainda é encarado como um ator internacional, cujas atividades são reguladas como tal. Desta maneira, a primeira etapa deste subcapítulo apresenta o panorama de profundas relações entre o Brasil e o PNUD, o que pode servir de indícios para se considerar positiva a hipótese dele se colocar como um ponto de encontro entre as políticas brasileiras.

Prosseguindo na pesquisa, apresentam-se, a seguir, as tabelas com as informações a respeito dos convênios que o Brasil possui com o PNUD (Tabela 02) e os projetos que são executados pelo Programa no país (Tabela 03). Aqui, vale ressaltar que o objetivo de se pesquisar esses convênios e projetos é de identificar a existência da relação entre o PNUD e o Brasil de maneira evidente. Uma vez que, como visto no capítulo anterior, as relações internacionais entre os dois atores se estabelecem muito mais por uma justificativa conceitual do que por uma evidência empírica concreta. Desta maneira, o intuito com a apresentação dessas informações consiste em verificar a ocorrência dessa relação interna. Não será feito, agora, uma análise aprofundada a respeito da qualidade e das especificidades de cada convênio e projeto, uma vez que o intuito, como já dito, é verificar evidências reais da existência da relação entre o PNUD e o Brasil. O esforço deste trabalho, portanto, está em

sistematizar e agrupar essas informações sobre esses projetos e convênios para avaliações futuras.

Assim, a primeira tabela a ser apresentada foi elaborada com base nas informações disponíveis no site do Portal da Transparência. Seus dados estão divididos em seis colunas: a primeira, sobre o número do Convênio; a segunda com as datas do período de vigência; a terceira sobre o órgão financiador do Convênio, com o órgão principal, em cima, e o órgão específico, à baixo e em itálico; a quarta, com as áreas temáticas de cada Convênio (Desenvolvimento Sustentável, Educação, Saúde e Outros); a quinta, com os valores, em reais, dos recursos liberados ou dos previstos no convênio e; por fim, a sexta, com o objeto do Convênio, tal qual disponível no site.

A respeito da coleta de dados, a tabela dispõem todas as informações disponíveis no site do Portal da Transparência, referentes aos Convênios entre o Brasil e o PNUD cuja vigência abarcam o período da análise do trabalho (2003-2010). Visto isso, são apresentados também os Convênios que foram implementados nos anos anteriores ao recorte temporal feito, mas que o período de vigência abarque pelo menos um dos anos do período analisado. Outra observação que pode ser feita diz respeito à divisão por áreas temáticas. Foi feito um agrupamento nas grandes áreas temáticas de Desenvolvimento Sustentável; Educação; Saúde e Outros, com base nos órgãos que liberaram os recursos. Essa abordagem foi empregada uma vez que se entende os aspectos positivos para a análise posterior.

Tabela 02 Lista de Convênios entre o Brasil e PNUD.

N.º	VIGÊNCIA	ORIGEM RECURSO	ÁREA	VALOR LIBERADO	OBJETO
329705	15/10/1997 30/05/2009	M. Saúde <i>Fundação Nacional de Saúde</i>	Saúde	88.589.140,92 <sup>20</sup>	Apoio a reestruturação técnico/organizacional da FNS. Apoiar a FNS na criação e implementação de um sistema nacional de vigilância em saúde (epidemiológica e ambiental) descentralizado, visando a melhoria do controle de doenças e agravos, particularmente na Amazônia legal, atingindo também a promoção de saúde as populações indígenas.

<sup>20</sup> Não foram encontradas informações sobre o valor total liberado, sendo a última liberação em 30/10/2008, no valor de R\$ 300.000,00.

367222	03/05/1999 31/01/2007	M. Educação <i>Sec. Educação Profissional e Tecnológica</i>	Educação	8.894.600,00	Implantação de um sistema de educação profissional aberto as mudanças tecnológicas impostas pelo processo de globalização da economia, que contribua para o processo de desenvolvimento econômico e social do país e sua inserção, em condições mais favoráveis, no mercado internacional.
367223	01/12/1998 31/12/2003	M. Educação <i>Sec. Educação Profissional e Tecnológica</i>	Educação	164.697,00 <sup>21</sup>	Implantação de um sistema de educação profissional aberto as mudanças tecnológicas impostas pelo processo de globalização da economia, que contribua para o processo de desenvolvimento econômico e social do país e sua inserção, em condições mais favoráveis, no mercado internacional.
382972	16/12/1998 31/12/2005	Senado Federal <i>INTERLEGIS</i>	Outros	86.745.208,37	Cooperação técnica para a execução do programa INTERLEGIS.
370345	25/02/1999 31/05/2005	M. Desen. Agrário <i>Administração Direta</i>	Desenv. Sustentável	25.577.548,00	Atender As Despesas Do Projeto PNUD BRA/98/012 - Agricultura Familiar no contexto do desenvolvimento local.
371156	03/05/1999 31/01/2007	M. Educação <i>Sec. Educação Básica</i>	Educação	9.316.500,00	Contexto legal firmado entre a SEF e PNUD através do programa da ONUBRA/99/004/A/99, visando a melhoria da qualidade do ensino fundamental e da educação infantil.
298531	25/02/2000 31/12/2010	M. Meio Ambiente <i>Fundo Nacional do Meio Ambiente</i>	Desenv. Sustentável	18.871.233,78 <sup>22</sup>	Solucionar ou mitigar problemas ambientais identificados localmente, pelo aumento da disponibilidade de recursos financeiros para a sociedade.
394604	13/07/2000 31/12/2006	M. Minas e Energia <i>Coord. Geral de Recursos Logísticos</i>	Outros	3.664.380,00	Implementar ações que, em conjunto integrado ou individualmente, auxiliarão a desobstrução do contido desenvolvimento do mercado de energia renovável para comunidades carentes no Brasil, explorando o potencial de todos os recursos disponíveis.
395738	20/07/2000 31/07/2004	M. Educação <i>Fundo Nacional de Desen. da Educação</i>	Educação	7.400.000,00	Execução do programa de melhoria e expansão da educação especial, a ser desenvolvido em cooperação técnica com o PNUD, conforme plano de trabalho aprovado.
400179	10/10/2000 31/12/2005	M. Saúde <i>Agência Nacional de Saúde</i>	Saúde	19.462.800,00	Viabilizar o programa de cooperação entre a ANS, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e a Agência Brasileira de Cooperação Técnica - ABC - visando a institucionalização da ANS.

<sup>21</sup> Valor correspondente ao total do Convênio, uma vez que não foram liberados recursos a esse programa.

<sup>22</sup> Não foram encontradas informações sobre o valor total liberado, sendo a última liberação em 19/11/2010, no valor de R\$ 30.135,00.

416498	26/06/2001 31/07/2003	M. Educação <i>Fundo Nacional de Desen. da Educação</i>	Educação	23.995.640,00	Apoiar e incentivar o desenvolvimento profissional de professores especialistas em educação, de forma articulada com a implementação dos parâmetros em ação e referenciais curriculares nacionais, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.
298607	15/07/2001 31/12/2010	M. Meio Ambiente <i>Sec. de Biodiversidade e Florestas</i>	Desenv. Sustentável	46.654.300,27	Projeto BRA/00/021, sustentabilidade e repartição dos benefícios da biodiversidade.
298608	12/12/2001 31/12/2010	M. Meio Ambiente <i>Projeto Corredores Ecológicos – BIRD</i>	Desenv. Sustentável	8.371.417,54	Pretende contratar estudos correlacionados com a temática para sustentabilidade, escala de produção, gestão territorial, replicabilidade de metodologias de implementação de corredores ecológicos.
416600	26/06/2001 31/01/2007	M. Educação <i>Sec. Educação Básica</i>	Educação	25.855.640,00	Cooperação técnica especializada para o desenvolvimento das atividades do PNUD que apoiara a SEF nas suas funções de coordenação e indução da Política Nacional de Educação Fundamental.
424893	09/11/2001 28/02/2007	M. Ciência, Tecnologia e Inovação <i>Agência Espacial Brasileira - AEB</i>	Outros	780.000,00	Mobilização, capacitação de atores locais e promoção de ações de desenvolvimento local que identifiquem projetos estruturantes para o município de Alcântara.
481160	29/08/2003 01/06/2005	M. Educação <i>Fundo Nacional de Desen. da Educação</i>	Educação	9.971.760,00	Capacitação e mobilização de recursos humanos - transferências a Organismos Internacionais – PNUD.
516555	23/12/2004 30/06/2012	M. Saúde <i>Agência Nacional de Vigilância Sanitária</i>	Saúde	27.319.161,85	Projeto de cooperação técnica entre a ANVISA e o PNUD, com a anuência da ABC/MRE (BRA/04/010) - Serviços de saúde Sentinela: estratégia para vigilância de serviços e produtos de saúde pós-comercialização.
576618	23/12/2005 31/09/2009	M. Planejamento, Orçamento e Gestão <i>Reforma p/ Setor Desen. Humano BIRD</i>	Outros	7.646.662,26	Planejamento e execução da pesquisa de orçamentos familiares POF 2006/2007 e o teste da pesquisa nacional por amostras de domicílios - PNAD que será integrada a pesquisa mensal de emprego - PME.
298508	27/01/2006 31/12/2010	M. Meio Ambiente <i>Proj. Assist. Da Agenda Desenv. Sustentável</i>	Desenv. Sustentável	16.000.000,00 <sup>23</sup>	Projeto de assistência técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental (TAL Ambiental).

<sup>23</sup> Valor referente ao total do Convênio, não foram encontradas informações acerca do valor liberado.

564787 <sup>24</sup>	09/08/2006 31/12/2009	M. Educação (Sec. De Educação Superior)	Educação	5.186.450,98	Liberação de crédito orçamentário - PNUD "Projeto de Apoio a Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior" - BRA 06/007 (termo de cooperação técnica).
567096	23/08/2006 30/04/2007	Presidência da República  <i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA</i>	Educação	630.000,00	O presente documento de projeto BRA/04/013 - cooperação PNUD-IPEA, tem por objeto a edição da "Revista Desafios do Desenvolvimento".
601849 <sup>25</sup>	07/12/2007 31/12/2008	M. Educação  <i>Universidade Federal da Paraíba</i>	Educação	155.449,79	Convenio com vistas a execução do projeto de extensão intitulado "Produção coletiva em economia popular solidaria da região metropolitana de João Pessoa", com recursos oriundos do PNUD/UFPB/PRAC/Incubes - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
668133	30/12/2010 31/12/2017	M. Saúde  <i>Agência Nacional de Vigilância Sanitária</i>	Saúde	47.750.000,00	Desenvolvimento de uma base inédita no país sobre consórcios públicos e federalismo, ampliando a capacidade do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária de acompanhar a qualidade e a efetividade dos produtos e serviços colocados a disposição do cidadão e melhorar o desempenho da rede com a criação de mecanismos e ferramentas de análise de produtos e serviços baseado no estabelecimento de rede de cooperação técnica.
<b>TOTAL</b>	<b>23 Convênios</b>		<b>4 Categorias</b>	<b>R\$ 505.307.593,76</b>	

Fonte: o autor, dados adaptados do Portal da Transparência.

Como apresentado na Tabela 02, pode-se perceber a abrangência da relação entre o Brasil e PNUD, sobretudo pelos seus expressivos números. A pesquisa identificou um total de 23 convênios com um orçamento superior aos 500 milhões de reais. As áreas temáticas pelas quais os convênios foram firmados também apontam para a abrangência na questão aos objetivos que o Brasil tinha em relação à parceria com o Programa. Como pode se perceber, o maior orçamento é referente ao Convênio número 329705 (BRASIL, 1997), em um montante superior à 88 milhões de reais, que versa sobre a ampliação do sistema de vigilância de saúde e ambiental na região da Amazônia, sobre as populações indígena, o que, por sua vez, pode apontar para um interesse evidente por parte do governo brasileiro.

<sup>24</sup> Convênio firmado entre Brasil e Nelson Maculan Filho, está na lista uma vez que trabalha com crédito orçamentário do PNUD.

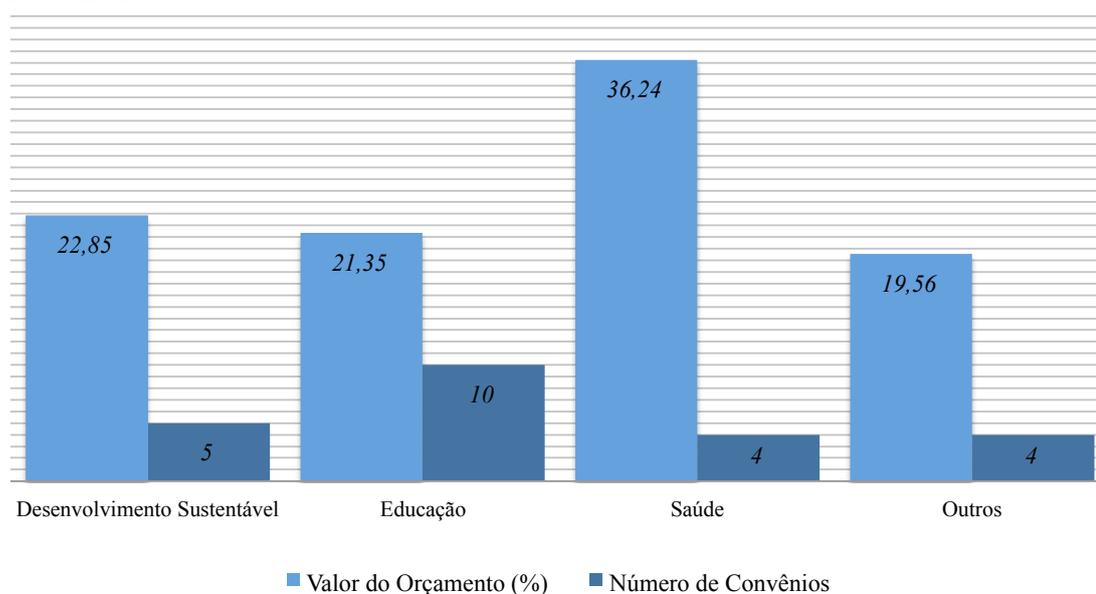
<sup>25</sup> Em que pese que este Convênio foi firmado entre Brasil e Fundação José Amarico, ele está presente na lista pois contou com o financiamento do PNUD.

A seguir, elaborou-se um gráfico com a representação do número total de convênios firmados por áreas temáticas e por percentual de participação no total do orçamento. O Gráfico 01 apresenta a divisão dos orçamentos por área temática. Para chegar-se a esse resultado foi feita a seguinte divisão, orçamento de cada área dividido pelo orçamento total, multiplicado por 100:

$$\text{Valor do Orçamento (\%)} = \frac{\text{Orçamento de Cada Área}}{\text{Orçamento Total}} \times 100$$

Optou-se por apresentar a participação, em porcentagem, orçamentária de cada área em oposição ao valor total de cada uma; pela possibilidade de comparação entre os dados da Tabela 02 com os da Tabela 03. Existe essa diferença uma vez que os dados da primeira tabela são disponíveis em reais, ao passo que os dados da segunda o são em dólares americanos. A metodologia da conversão dos valores para uma mesma moeda não é possível pois os valores são referentes a um período e não a uma data específica, pela qual poder-se-ia calcular a taxa de cambio do dia. Feita essa ressalva metodológica, apresenta-se o Gráfico 01:

Gráfico 01 Percentagem orçamentária e número de convênios entre o Brasil e PNUD por área temática.



Fonte: o autor.

Conforme se depreende do gráfico anterior, a área temática Saúde foi a qual o Brasil mais investiu em matéria de Convênios com o Programa, representando 36,24% de todo o

orçamento; seguida pelo eixo de Desenvolvimento Sustentável, com 22,5% de participação no orçamento total; na frente da área de Educação, com 21,35% e, por fim, Outros com 19,56% de todos os valores conveniados. A respeito do número de Convênios, o primeiro lugar fica para a área da Educação, com um total de 10 Convênios, seguida pela Desenvolvimento Sustentável com 5 e Saúde e Outros com 4 cada um. Dessa categorização, pode-se inferir que o eixo temático da Saúde e Educação foram os mais trabalhados, em quesito de valor liberado e quantidade de projetos, respectivamente.

A próxima tabela a ser apresentada demonstra os projetos que foram executados e financiados pelo PNUD no Brasil, cujas vigências se encaixam entre os anos analisados. De maneira semelhante à tabela anterior, os dados estão dispostos em cinco colunas: a primeira com o nome do projeto; a segunda com o período de vigência; a terceira com os eixos temáticos de cada projeto (Cooperação Internacional, Desenvolvimento Sustentável, Gestão, Infraestrutura, Política Social e Outros); a quarta com os valores em dólares americanos da execução do projeto e; por fim, a quinta, com a descrição adaptada e traduzida das informações disponíveis no site do UNDP Open Data (2015). A respeito da divisão por eixo temático, foram agrupados os projetos com base nas relações entre os projetos e suas descrições.

Tabela 03 Lista de Projetos Financiados pelo PNUD no Brasil

NOME	VIGÊNCIA	EIXO TEMÁTICO	VERBA DE EXECUÇÃO	DESCRIÇÃO
BRA/00/014	01/02/2000 31/01/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 30.000,00	Apoio às Políticas Públicas na Área Ambiental - Subprojeto IV.
BRA/00/G31	01/10/2000 31/12/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 95.428,52	Promover a preservação da biodiversidade e o uso sustentável das matas da fronteira do noroeste do Mato Grosso.
BRA/00/036	01/11/2000 31/07/2013	Cooperação Internacional	US\$ 764.568,22	Modernização da administração da cooperação técnica do Brasil.
BRA/00/022	11/07/2001 31/01/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 1,00	Apoio às Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável.
BRA/00/021	15/07/2001 30/01/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 1,00	Sustentabilidade e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade.
BRA/99/G32	03/08/2001 31/12/2014	Infraestrutura	US\$ 5.186.600,41	Uso de ônibus com combustível de células de hidrogênio para transporte urbano.
Montreal Protocol Projects	01/09/2002 30/12/2013	Outros	US\$ 2.027.285,05	Plano Nacional de Cloro Fluor Carbono <i>Phase-out</i> e de validação do formato methyl e methylal. <sup>26</sup>
BRA/03/015	05/11/2003 28/02/2013	Gestão	US\$ 100.000,00	Capacitação em Gerência Social.

<sup>26</sup> Tradução de: "National Cloro Fluor Carbono Phase-out Plan and Validation of Methyl Formate and Methylal." UNDP Open Data 2015.

BRA/03/034	15/12/2003 31/12/2013	Gestão	US\$ 5.102.895,00	Revitalização dos suprimentos nacionais do Escritório do País.
BRA/04/008	01/01/2004 30/06/2013	Outros	US\$ 1.226.661,41	Projeto de Modernização e Fortalecimento Institucional da Comissão de Valores Mobiliários – PRO CVM.
BRA/03/009	23/03/2004 31/03/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 8.250,46	Projetos Demonstrativos na Amazônia (PDA/PDPI).
BRA/04/043	31/08/2004 31/12/2014	Cooperação Internacional	US\$ 1.400.000,00	Implementação dos Programas e Projetos de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.
BRA/04/044	31/08/2004 31/12/2013	Cooperação Internacional	US\$ 15.000.000,00	Implementação dos projetos e atividades de Cooperação Sul-Sul nos países da América Latina, África e Comunidade de Países de Língua Portuguesa.
BRA/04/016	08/09/2004 31/12/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 1.498.720,24	Projeto de Assistência à Implementação do Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável – PACE.
BRA/04/045	01/10/2004 31/12/2013	Infraestrutura	US\$ 60.000,00	Comércio de produtos de uso sustentável da biodiversidade brasileira.
BRA/04/046	25/10/2004 31/12/2013	Política Social	US\$ 5.312.443,59	Fortalecimento institucional para a avaliação e gestão da informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
BRA/04/029	21/12/2004 31/12/2013	Política Social	US\$ 8.201.427,26	Seguridade Cidadã.
BRA/04/049	01/04/2005 31/03/2015	Política Social	US\$ 3.279.038,82	Educação do Século XXI.
BRA/05/021	01/08/2005 31/10/2014	Política Social	US\$ 751.616,79	Projeto do Programa ProJovem.
BRA/05/028	20/08/2005 30/01/2013	Política Social	-	Programa de Promoção Inclusão Produtiva de Jovens.
BRA/05/018	31/08/2005 30/09/2013	Política Social	US\$ 1.485.656,15	Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo.
BRA/05/045	01/12/2005 30/09/2013	Política Social	US\$ 653.584,06	Qualificação das Tecnologias/Dispositivos da Humanização na Rede de Atenção e Gestão do SUS.
BRA/05/036	10/12/2005 31/12/2013	Política Social	US\$ 967.231,48	Fortalecimento da Justiça Brasileira.
BRA/06/017	01/06/2006 15/12/2013	Política Social	US\$ 559.119,75	Observatório da Igualdade.
BRA/06/024	07/11/2006 31/12/2013	Infraestrutura	US\$ 5.916.967,42	Projeto de Restauração e Manutenção de Estradas Federais – PREMEF.
BRA/06/016	27/12/2006 31/12/2013	Infraestrutura	US\$ 3.105.057,14	Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional de Parcerias Público-Privadas.
BRA/06/032	01/01/2007 31/12/2016	Política Social	US\$ 1.883.653,09	Projeto Brasil "3 Tempos".
BRA/07/002	01/01/2007 31/12/2014	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 413.427,07	Modernização Institucional da Secretaria Executiva da Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima (SE-CIMGC).
BRA/07/004	01/05/2007 30/11/2013	Gestão	US\$ 978.147,72	Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa.
BRA/07/010	01/06/2007 31/03/2013	Política Social	US\$ 95.500,00	Apoiar a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPRI).
-	06/11/2007	Política Social	US\$ 20.305,65	Programa Interinstitucional de Promoção da Igualdade de Gênero e Racial.
BRA/07/017	10/12/2007 30/06/2013	Infraestrutura	US\$ 1.673.610,38	Projeto de promoção Comercial e de atração de investimentos.
BRA/07/018	11/12/2007 31/12/2014	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 574.500,00	Apoio às comunidades rurais do Rio São Francisco.
BRA/07/019	20/12/2007	Política Social	US\$ 1.971.016,52	Projeto Direitos Humanos para Todos.

	31/12/2014			
00061767	01/01/2008 31/12/2013	Gestão	US\$ 16.282,79	Ajuste complementar do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.
BRA/08/003	25/02/2008 31/01/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 1,00	Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Brasileira e de Cadastro Ambiental Rural na Amazônia.
BRA/07/015	05/06/2008 31/03/2013	Política Social	US\$ 126.973,90	Povos e Comunidades Tradicionais da Bahia.
BRA/07/G32	01/08/2008 01/02/2014	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 916.278,69	Ecossistema do Mangue no Brasil.
BRA/07/013	30/09/2008 31/10/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 937.801,28	Programa de Desenvolvimento Sustentável da Cadeia Produtiva Madeira-Móveis na Região Amazônica Brasileira.
BRA/08/012	01/12/2008 31/12/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 7.092.005,11	Programa de Apoio ao Agro extrativismo e aos Povos e Comunidades Tradicionais.
BRA/08/021	20/12/2008 31/12/2014	Política Social	US\$ 1.680.567,58	Cooperação para o Intercâmbio Internacional, Desenvolvimento e Ampliação das Políticas de Justiça Transicional no Brasil.
BRA/08/G32	01/01/2009 31/12/2013	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 3.731.227,85	Estabelecimento do Programa de Gestão de Resíduos (PCBs)
BRA/08/023	01/01/2009 31/12/2016	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 2.723.700,00	Preservação da biodiversidade e promoção do desenvolvimento social e ambiental.
Security with Citizenship: Brazil	12/01/2009 31/10/2013	Política Social	US\$ 610.845,26	Segurança com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania com o foco nas crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social nas comunidades do Brasil.
BRA/09/001	18/02/2009 30/07/2013	Outros	US\$ 131.139,01	Ampliação da Capacidade Institucional do INTERLEGIS na Promoção e Coordenação de Ações para a Integração e a Modernização do Poder Legislativo Brasileiro.
BRA/09/008	15/05/2009 31/12/2013	Cooperação Internacional	US\$ 6.465.370,96	Apoio a Cooperação Sul-Sul.
BRA/09/G32	01/09/2009 31/12/2014	Política Social	US\$ 3.275.000,00	Demarcação de terras indígenas.
BRA/09/004	01/11/2009 30/09/2013	Gestão	US\$ 2.814.949,22	Fortalecimento das capacidades da CAIXA para seu processo de internacionalização e de fomento a ações voltadas ao desenvolvimento humano local.
BRA/10/003	14/12/2009 30/09/2013	Política Social	US\$ 327.540,83	Segurança alimentar para crianças.
BRA/09/G31	01/01/2010 31/12/2016	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 1.062.155,00	Eficiência energética em edificações.
BRA/10/001	37/05/2010 31/12/2013	Gestão	US\$ 476.480,78	Desenvolver uma base inédita no país sobre Consórcios Públicos e Federalismo.
BRA/10/G71	05/08/2010 30/09/2013	Gestão	US\$ 146.741,33	Projeto de extensão institucional e fortalecimento (Fase IV).
BRA/10/G32	01/11/2010 01/11/2014	Desenvolvimento Sustentável	US\$ 3.823.405,85	Terceira Comunicação Nacional à Convenção-Quadro de Mudança do Clima da ONU.
BRA/10/005	01/11/2010 31/12/2014	Cooperação Internacional	US\$ 10.751.302,93	Projeto Sul-Sul de Fortalecimento do MSPP.
<b>TOTAL</b>	<b>54 Projetos</b>	<b>6 Categorias</b>	<b>US\$ 117.452.483,57</b>	

Fonte: o autor. Dados traduzidos e adaptados do UNDP Open Data (2015c).

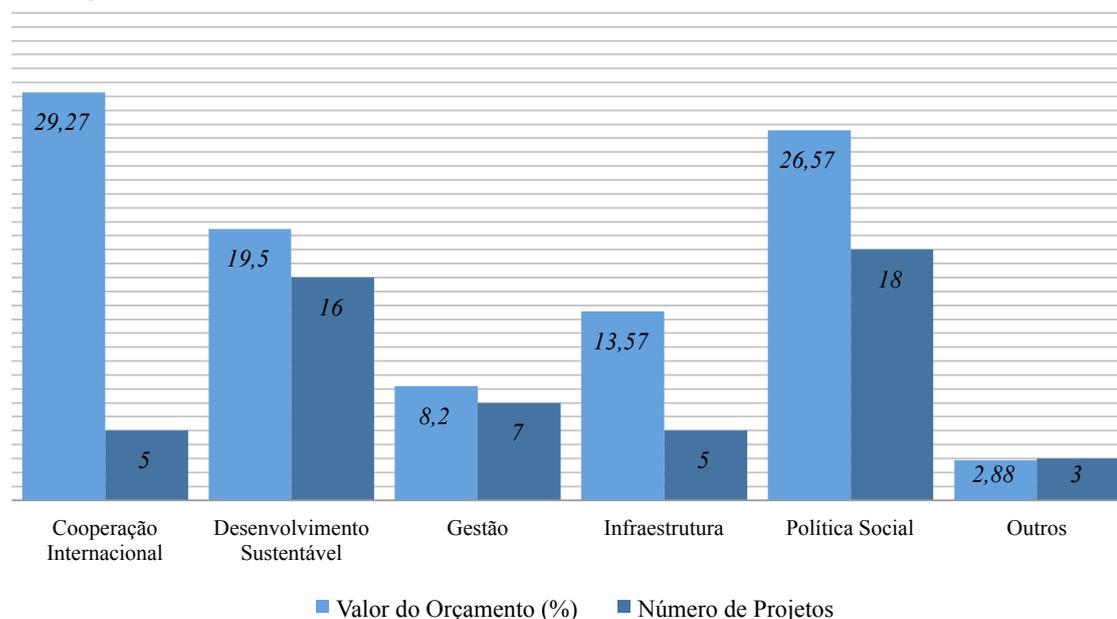
Com os dados dispostos acima, a pesquisa identificou 54 projetos realizados pelo PNUD no Brasil, com o período de vigência entre os anos do trabalho. Pode-se notar que, da mesma maneira que na relação anterior, há um expressivo número de projetos elaborados e executados pelo Programa no Brasil. Somando as seis categorias que englobam a pesquisa, têm-se um total de mais de 117 milhões de dólares americanos investidos durante o período.

Como um grande destaque desses projetos, pode-se dizer que o eixo temático de Cooperação Internacionais foi o que mais recebeu recursos do Programa. Fato que se evidencia pelo projeto BRA/04/044 de 2004, cujo orçamento está avaliado em 15 milhões de dólares americanos, para a execução de projetos de cooperação Sul-Sul com países da África, América Latina e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Percebe-se, desta maneira, que a Cooperação Internacional, especialmente pela Cooperação Sul-Sul, foi um dos eixos mais trabalhados pelo Programa em sua atuação no Brasil, durante o período. De certa maneira, pode-se pensar que a atuação do PNUD nesse eixo vem para somar os esforços brasileiros em sua atuação externa, como os conceitos de *multilateralismo da reciprocidade* bem demonstraram no capítulo anterior.

Além disso, é interessante fazer um relato sobre essa etapa da pesquisa. Como enunciado, o foco desse momento foi a busca de evidências concretas, por meio de projetos e convênios, que pudessem comprovar a hipótese de que o PNUD atuou como ponto de encontro entre as políticas internas e externas brasileiras. Para isso, a pesquisa destinou um grande tempo na investigação dessas informações, especialmente as contidas na Tabela 03. Novamente, ressalta-se a dificuldade de encontrar tais dados, sobretudo pela maneira como as informações estão dispostas no site da Organização. Por exemplo, não há *links* específicos para os projetos realizados pelo PNUD em períodos anteriores ao ano de 2013, pelo menos até o momento de execução dessa pesquisa. Tal fato, certamente, se mostrou como um objetivo a ser perpassado ao longo da investigação.

Visto isso, e em posse dos dados da Tabela 03, elaborou-se um segundo gráfico (02) para melhor demonstrar pontos interessantes à análise de como se procedeu a relação entre o PNUD e o Brasil. Da mesma maneira que o gráfico anterior, a seguir é feita uma representação dos dados do percentual da participação orçamentária de cada eixo, bem como o número relativo aos projetos em cada eixo temático:

Gráfico 02 Percentagem orçamentária e número de projetos financiados pelo PNUD no Brasil por eixos temáticos.



Fonte: o autor.

Com base no gráfico (02), pode-se perceber a divisão entre o orçamento e o número de projetos por cada eixo temático. A respeito da participação percentual de cada tema, destaca-se a área de Cooperação Internacional como a primeira em número de orçamento, correspondendo à 29,27% do orçamento de todo o período. Em segundo lugar, tem-se a área de Política Social que, pela divisão, agrupou projetos nas áreas de educação, juventude, direitos humanos e justiça, equivalente à 26,57% do orçamento. Já em terceiro, o tema de Desenvolvimento Sustentável recebeu 19,5% de todos os recursos. Em quarto, a área de Infraestrutura, com 13,57% dos gastos. Por fim, excetuando-se a área outros, o quinto lugar ficou para os projetos de Gestão, que compreendem aqueles voltados à administração pública brasileira ou do próprio Programa, com 8,2% dos investimentos.

Por sua vez, em números efetivos de projetos, o destaque fica para a Política Social e Desenvolvimento Sustentável. Respectivamente com 18 e 16 projetos cada. Nesse ponto, faz-se uma ressalva, uma vez que em alguns projetos, sobretudo nos de Desenvolvimento Sustentável, a informação do orçamento disponível ao projeto é igual à 1 dólar americano (o que aconteceu em quatro projetos). Desta maneira, é possível fazer um questionamento a respeito das divulgações de informações feitas pelo PNUD, uma vez que dificilmente um projeto de um organismo internacional, com duração de meses, teria como financiamento um

montante de recurso que é suficientemente pequeno para caracterizar o nível de extrema pobreza, se for consumido em um dia, como aponta o Banco Mundial.

Prosseguindo, as áreas de Cooperação Internacional e Infraestrutura foram os eixos pelos quais o PNUD elaborou o menor número de projetos, excetuando-se os outros. Contudo, como visto, a Cooperação Internacional foi a área com o maior quantidade de recursos, estando cerca de 3 pontos percentuais além do segundo colocado (Política Social). Desta forma, demonstra-se a relevância da execução de projetos na área de cooperação internacional. Como já mencionado, uma área pela qual a Política Externa Brasileira durante o governo Lula dedicou bastante atenção.

Assim e por fim, este capítulo apresentou as bases teóricas que puderam averiguar as possibilidades de interação em matéria de política pública entre o governo brasileiro e o PNUD. A ideia de esfera pública, nesse sentido, também colaborou para tal. Em um segundo momento, a pesquisa destinou-se a avaliação dos conceitos da política interna durante o governo Lula. Percebeu-se a dificuldade de executar tal objetivo, sobretudo pelas visões, em certa medida, diferenciadas. Além disso, foi notado a presença marcante de avaliações que demonstraram o caráter social da feição interna da política de Lula. Em que pese foi percebido, também, a possibilidade de se problematizar os reais intuitos e as efetivas mudanças nos fatores geradores de desigualdades, como apontaram alguns autores; a pesquisa conseguiu correlacionar os conceitos levantados com os tipos ideias de promoção da igualdade social elaborada no primeiro capítulo. Desse exercício, comprovou-se a primeira hipótese, de que a política interna durante o governo Lula possuiu uma proximidade com os tipos ideais e, por tanto, caracterizou-se como promotora da igualdade social, em que pese reflexões e certos distanciamentos, como já discutido.

Por fim, este último espaço do trabalho buscou em duas frentes, uma acadêmica conceitual e outra empírica, evidências de que o governo brasileiro e o PNUD se relacionaram internamente, no sentido de que o PNUD atuou como um ponto de encontro entre as políticas internas e externas do governo Lula, durante o período. O resultado dessa avaliação: em primeiro lugar sobre o conceitual, como visto com Machado e Pamplona (2010), o PNUD no Brasil é um dos maiores de todo o Programa, em esferas mundiais. No Brasil, o PNUD encontrou um país cujo histórico a partir de 1990, se preocupou com reiteradas e expressivas maneiras de financiamento. Isto é, observou-se que o Brasil possui uma política, sobretudo desde a década de 1990, de financiar projetos para o PNUD atuar no país. A tal constatação conceitual, foram somadas evidências concretas, como demonstrou a Tabela 02. Em mais de

meio bilhão de reais, o Brasil atuou com a execução de projetos do PNUD no país, vide seus 23 projetos com vigência durante o período.

O segundo olhar, representado pela Tabela 03, demonstrou a maneira com que o PNUD investiu seus recursos no país. Em um total de 54 projetos executados durante o marco temporal, o Programa investiu mais de 117 milhões de dólares americanos, em projetos abarcando seis grandes áreas de atuação. Como visto no gráfico 02, a área de cooperação internacional foi aquela em que o Programa destinou a maior quantia de recursos, sendo os projetos de Cooperação Sul-Sul os principais projetos específicos, em questão de valor orçamentário. Sobre os impactos disso, novamente, reitera-se o entendimento de que o PNUD teve uma expressiva atuação no Brasil. Certamente, é seguro afirmar que a hipótese de que ele atua no país é comprovada. Agora, sobre seu caráter de um eixo de encontro entre as duas esferas de atuação, pode-se dizer que, como demonstraram os projetos de Cooperação Internacional, mesmo atuando internamente, o PNUD buscou fortalecer as bases de atuações internacional do Brasil, o que, em uma primeira visão, pode apontar para uma resposta positiva da segunda hipótese do trabalho.

Deste modo, o trabalho estabelece seus últimos caminhos. Buscou-se direcionar a estruturação do trabalho de maneira que refletisse o intuito inicial, qual seja, de compreender as relações entre as esferas externas e internas da política brasileira, sobretudo em seu aspecto de promoção da igualdade social e tendo o PNUD como o objeto empírico de conexão entre as esferas políticas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o desenvolvimento dos três capítulos, a pesquisa chega em seu momento final de avaliação dos resultados encontrados até agora. Retomando a proposta inicial, a indagação que conduziu o trabalho foi a de saber como que as políticas brasileiras, em suas esferas internacionais e nacionais dialogaram entre si durante o período da administração do governo Lula (2003 a 2010) no quesito de promoção da igualdade social. Para responder essa pergunta, a pesquisa se estruturou em duas frentes, uma teórica, temática e conceitual – de saber se a igualdade social, de acordo com o tipo ideal, se fez presente na atuação das duas esferas da política brasileira durante o governo Lula – e outra empírica e concreta – de saber se o PNUD se constituiu como um dos pontos de encontros entre essa interlocução e dinâmica de políticas externas e internas.

Em primeiro momento, então, a pesquisa buscou categorizar e sistematizar seu entendimento acerca da promoção da igualdade social. A metodologia empregada, como já dito, foi a de criação de tipos ideais segundo a proposta de Max Weber. A reflexão que se pode fazer sobre esse momento da pesquisa diz respeito às facilidades metodológicas que essa abordagem proporcionou ao longo de todo o trabalho. Como visto, a primeira hipótese a ser testada possuía um cunho teórico, temático e conceitual. Nesse sentido, a escolha da elaboração de um tipo ideal que se voltasse aos eixos externos e internos foi de suma importância, pois facilitou o exercício de identificar, durante as conceituações sobre as políticas externas e internas do governo Lula, o caráter de promoção da igualdade social que elas possuíam em maior ou menor grau.

A respeito dos resultados na qualidade social da igualdade, pode-se perceber que o conceito de desenvolvimento e igualdade social estão interligados. Além disso, é possível apontar para a relação entre os entendimentos de Ignacy Sachs e Amartya Sen no sentido que defendem que diversos fatores, alguns subjetivos e outros específicos, são necessários para se definir o que é igualdade social e desenvolvimento. A leitura dos dois autores possibilitou um entendimento que se adequou a proposta do trabalho. Contudo, como pontuado por outros autores, sobretudo na avaliação do Programa Bolsa Família, na seção 4.2, é possível fazer uma inflexão ainda maior sobre o que se entende por igualdade social.

Prosseguindo, é possível dizer que a pesquisa, em que pese as ressalvas mencionadas, conseguiu cumprir com seu primeiro objetivo específico, de identificar e criar categorias ideais de políticas de promoção da igualdade social. Após esse momento de criação do

instrumental teórico sobre igualdade, a pesquisa partiu para o teste de suas duas hipóteses. Como visto, buscou-se uma divisão do trabalho que traduzisse o intuito de apresentar diálogos entre as esferas externas e internas de promoção da igualdade social. Tal fato, é visível na divisão das seções 3 e 4 que, respectivamente, trabalharam com as esferas externas e internas.

No segundo capítulo, a pesquisa se voltou ao objetivo de identificar como que se portaram os atores – governo Lula e PNUD – em seu âmbito internacional e externo. Antes de apresentar isso, contudo, foi feita uma revisão bibliográfica a respeito dos conceitos de política externa. Pode-se dizer que esse momento que acrescentou conceitos teóricos a respeito das possibilidades de se pensar a política externa como uma política pública. Por sua vez, essa constatação permitiu à pesquisa realizar reflexões sobre o aspecto proposto inicialmente, de que o Poder Executivo fica encarregado de promover a política externa e interna, como política pública.

Não obstante, tal percurso também foi dedicado a conhecer os principais conceitos de política externa durante o governo Lula. Conforme apresentado, os conceitos de *Estado Logístico* e *multilateralismo da reciprocidade* foram os principais eixos pelos quais a pesquisa buscou caracterizar a atuação externa do governo Lula. A partir de uma revisão bibliográfica de outros autores, conseguiu-se identificar que aqueles dois conceitos traduzem, em um certo nível de diferença, as percepções acadêmicas sobre a política externa durante o governo Lula. Com isso, então, pôde-se fazer o primeiro exercício de analisar esses conceitos sobre a PEB de Lula pela ótica dos tipos ideias. O resultado obtido apontou para uma proximidade bastante evidente entre o que foi elaborado na tipologia de promoção da igualdade social em níveis externos e os conceitos da PEB de Lula. Desta forma, conseguiu-se identificar uma confirmação parcial da primeira hipótese.

Prosseguindo, o terceiro momento do capítulo segundo se voltou a identificar as características de atuação do PNUD e ONU, como promotores internacionais da igualdade social e do desenvolvimento. O caminho adotado levantou os princípios de atuação das organizações e demonstrou que elas, de fato, possuem como objetivo promover o desenvolvimento e a igualdade social. Após isso, então, a pesquisa se direcionou para busca de evidências de uma relação entre o PNUD e o governo de Lula, no nível externo dessa relação. A abordagem empregada foi de utilizar dos conceitos acadêmicos da política externa do Lula para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas como o indicador das relações entre o PNUD e o Brasil.

Como já observado, essa necessidade de aceitar certos pressupostos para encontrar-se uma resposta positiva das relações foi considerada como incompleta. Quer dizer, nesse

momento, a pesquisa reconheceu que não haviam aspectos evidentes de uma política externa brasileira para o PNUD. Contudo, assumiu que é possível considerar uma relação externa entre o PNUD e o Brasil, a partir do momento em que as atuações externas desses dois atores possuem como princípio norteador a promoção da igualdade social. Como resultado disso, pode-se falar em uma relação internacional no nível conceitual entre os atores. Outrossim, o terceiro capítulo colaborou com a defesa da ideia que houve relações, em níveis externos, entre os dois atores.

A respeito disso, pode-se dizer que o histórico das relações entre os dois atores é de longa data, como demonstrou o decreto de 1966. Desta forma, pode-se dizer que as interações internacionais entre o PNUD e o Brasil não ocorreram de maneira explícita, como uma diretriz de direcionamento de PEB de Lula. Entretanto, essas relações ocorreram na medida que já haviam sido estabelecidas por mais de quatro décadas, o que pode explicar a razão da ausência de uma diretriz evidente da PEB do período. Prosseguindo, como resultado do segundo capítulo, então, é possível dizer que as duas hipóteses, em suas abrangências internacionais e externas, foram confirmadas. Com a ressalva da segunda hipótese, de que o PNUD se portou como ponto de encontro, confirmada parcialmente.

Adiante e no último capítulo, a pesquisa buscou realizar os mesmos exercícios que a proposta do capítulo anterior, desta vez, porém, com o enfoque na realidade interna. Por conta disso, o aparato teórico para iniciar o capítulo foi a análise dos conceitos de política pública e esfera pública. As informações desses dois entendimentos trouxeram luz às possibilidades de promoção de políticas públicas por atores inicialmente distintos: o governo de Lula e o Programa.

Nessa paisagem, identificou-se conceitos sobre a atuação interna do governo Lula em suas ações para promover a igualdade social. Como visto, essa foi uma tarefa deliciada, pois percebeu-se na literatura visões distintas e, em alguns casos, motivadas por interesses pessoais dos autores. Conforme visto, o entendimento inicial de que a campanha eleitoral de Lula fora marcada pela pauta social foi comprovada. E esse, certamente, foi um dos elementos que mais se fizeram presentes na análise do período. Evidenciou-se que houve uma grande expectativa em relação as ações desse novo governo. Como resultado das avaliações, percebeu-se que a pauta de políticas sociais foi um dos grandes destaques dos dois mandatos, sobretudo no segundo momento.

Não obstante, também foram apresentados pensamentos que questionaram a expectativa de ruptura entre o governo de Lula da Silva e de Fernando Henrique. O que se notou, foi que nos momentos iniciais, especialmente nas diretrizes econômicas, é possível

identificar uma continuidade das pautas neoliberais. Esse continuísmo adotado pela estrutura do governo Lula, em seu primeiro mandato, se fizeram sentir na aprovação de programas como o Bolsa Família, por exemplo. Como demonstraram as avaliações, em que pese as críticas a respeito da intenção em focalizar as políticas sociais, é possível dizer que esse foi o carro-chefe da política social do período.

Os resultados encontrados nas avaliações dos autores indicam para um momento de criação de empregos, oferta de crédito, políticas de redistribuição de renda, como os aspectos positivos. Por sua vez, também foram notadas considerações negativas, que remetam aos casos de corrupção, à forte presença da prática do presidencialismo de coalizão e de movimentos que contestaram as políticas empregadas. Deste modo, o panorama que a pesquisa conseguiu coletar, sobre informações acerca do desempenho social da política de Lula, apontou para distintas colocações.

Em virtude disso, o exercício de analisar todos esses conceitos, sob as lentes da tipologia ideal de políticas de promoção da igualdade social, no nível interno, foi interessante. Dessa atividade, conseguiu-se perceber que a política interna do governo Lula se aproximou de alguns dos nove pontos dos tipos ideais. O destaque dessa relação ficou para as políticas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, que se apresentou como uma política focalizada muito próxima ao tipo ideal. Novamente, foi nesse ponto específico que a pesquisa identificou um expressivo debate.

Como visto, alguns autores trouxeram à discussão o questionamento sobre a efetividade de um programa que não trabalhe com a superação dos fatos geradores das desigualdades, e sim, apenas os efeitos dela. Dessa maneira, a pesquisa precisou reforçar seu intuito, uma vez que os questionamentos dos autores impactavam também os próprios conceitos de igualdade social. Feita essa ressalva, a pesquisa conseguiu identificar que a hipótese temática e conceitual estava comprovada, com as devidas considerações.

Por fim, o último ponto da pesquisa se voltou a testar a hipótese empírica. Naquele momento, o trabalho já havia demonstrado a presença de princípios que caracterizavam a atuação do PNUD como promotores da igualdade social e do desenvolvimento. Restava, então, verificar se a maneira como o PNUD atuou internamente no Brasil, durante o período escolhido, o caracterizou como um ponto de encontro entre as políticas externas e internas de promoção da igualdade social. A partir disso, a pesquisa se dividiu em duas frentes, a primeira buscou analisar a atuação do PNUD por meio de conceitos acadêmicos. Aqui, a pesquisa se deparou com um campo de estudos ainda em construção. Como Machado e Pamplona (2008, 2010) ressaltaram, a pesquisa acadêmica sobre a atuação do PNUD é bastante escassa, uma

vez que a maioria dos trabalhos se voltam a analisar o conceito de IDH, em detrimento da própria atuação do Programa.

Não obstante, o resultado da avaliação conceitual, em que pese as dificuldades, apontam para uma característica ímpar da atuação do PNUD no Brasil. Certamente, o fato de que o Brasil se coloca como o principal agente financiador dos programas a serem executados no seu próprio país colabora com essa distinção. No balanço conceitual desse aspecto, conseguiu-se identificar que o PNUD está de fato entrelaçado na ótica de atuar como mais um ator na tarefa de promover o desenvolvimento interno.

Por sua vez, o segundo aspecto desse ponto buscou investigar evidências empíricas que pudessem comprovar a natureza da atuação do PNUD no Brasil. Para isso, os esforços se direcionaram em apresentar os projetos e convênios pelos quais o Brasil e o PNUD se relacionaram. Assim, na última seção do trabalho, a pesquisa trouxe os dados referentes aos convênios que o país firmou, enquanto financiador de projetos, com o PNUD e; os projetos executados pelo PNUD.

Desta maneira, o panorama encontrado foi de que existe um grande relação entre esses dois atores, na tarefa de empregar medidas de promoção da igualdade social e do desenvolvimento. Os projetos pelos quais o PNUD concentrou sua atuação foram os de Cooperação Internacional. Tal fato, pode servir de base para argumentar que, mesmo em sua atuação interna, o Programa buscou fortalecer as atividades da política externa brasileira, de promoção da igualdade social. Com esse balanço, aponta-se para a confirmação da hipótese de que o PNUD se portou como um ponto de encontro entre as políticas internas e externas durante o período.

Finalizando, a pesquisa conseguiu cumprir com seus objetivos específicos e apresenta um resultado de comprovação da hipótese, ao responder que a igualdade social constituiu o eixo temático de ligação, e que o PNUD se configurou com um dos pontos de encontros entre as políticas de promoção da igualdade social do governo de Lula, em suas esferas internas e externas. Vale destacar que a argumentação positiva das hipóteses se apresentam dessa forma a partir da metodologia empregada. Certamente, o entendimento de igualdade social levantado no primeiro capítulo é um balizador para esse resultado. Desta maneira, pode-se dizer que outros estudos poderão apresentar outros resultados, na medida que se baseiem em outros entendimentos sobre igualdade social, por exemplo.

Relembrando o apresentado por Druck e Filgueiras (2006) e Marques e Mendes (2007), é de extrema importância o aprofundamento a respeito de uma igualdade ou de um desenvolvimento que trabalhe para superar os princípios geradores das desigualdades, como o

principal meio de se alcançar a igualdade social. Sendo assim, em que pese a interpretação dos conceitos de desenvolvimento como liberdade das capacidades de Amartya Sen (2001, 2008) e do desenvolvimento sustentável e sustentado de Ignacy Sachs (2008) apresentem instrumentais importantíssimos na medida que defendem um desenvolvimento que vá mais além do simples crescimento econômico; ainda seria possível aprofundar em outros conceitos, que de fato enfrentassem os fatores geradores das desigualdades. Tal tarefa, então, pode ser apontada como objeto de pesquisas futuras, a problematizarem os conceitos já levantados, como uma interessante maneira de aprofundar o debate sobre desenvolvimento que, como visto, possui a natureza dinâmica de reinventar-se ao longo dos tempos.

## 6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Letícia Núñez. **Tolerância zero ou nova prevenção: a experiência da política de segurança pública no município de Porto Alegre – RS.** 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2007. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/12087/000618596.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 mai. 2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. A política social no Governo Lula. **Revista Novos Estudos.** São Paulo, n. 70, v. 1, p. 7-17, nov. 2004. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_nec/v1nse/Maria\\_Herm%EDnia\\_Tavares\\_de\\_Almeida](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_nec/v1nse/Maria_Herm%EDnia_Tavares_de_Almeida)>. Acesso em: 20 out. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 20, jun. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p.162-184, jun. 2004a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a08.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Carta-Compromisso de Lula de 2002: um balanço preliminar, dois anos depois.** 2004b. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1295CartaCompromisso.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma avaliação do governo Lula: políticas sociais e área institucional. **Revista Espaço Acadêmico.** Maringá, Paraná, v. 10, n. 114, p.165-173, 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/11526/6255>>. Acesso em: 20 out. 2015.

AMORIM, Celso. A ONU aos 60. **Revista Política Externa**, v. 14, n.1, 2005. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7757:a-onu-aos-60-artigo-do-embaixador-celso-amorim-ministro-das-relacoes-exteriores-publicado-na-revista-politica-externa-vol-14&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=113](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7757:a-onu-aos-60-artigo-do-embaixador-celso-amorim-ministro-das-relacoes-exteriores-publicado-na-revista-politica-externa-vol-14&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=113)>. Acesso em: 24 out. 2015.

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacionais**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 152-168, 2005. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rbpi/v48n2/a08v48n2.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2015.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa Após a Redemocratização**: tomo II – 2003-2010. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. 668 p.

BRASIL. DECRETO N.º 59.308, de 23 de setembro de 1966. **Promulga o Acôrdio Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D59308.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59308.htm)>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/1992 a 84/2014, pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/1994. 43. ed. p. 1-455. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html)>. Acesso em: 11 abr. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N.º. 329705**. 1997. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=329705&pagina=3>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N.º. 367222**. 1998a. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=367222&pagina=2>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N.º. 367223**. 1998b. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=367223&pagina=>>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N.º. 382972**. 1998c. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=382972&pagina=3>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N.º. 370345**. 1999a. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=370345&pagina=3>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N.º. 371156**. 1999b. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=371156&pagina=>>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 298531**. 2000a. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=298531&pagina=4>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 394604**. 2000b. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=394604&pagina=>>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 395738**. 2000c. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=395738&pagina=2>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 400179**. 2000d. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=400179&pagina=3>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 416498**. 2001a. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=416498&pagina=2>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 298607**. 2001b. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=298607&pagina=4>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 298608**. 2001c. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=298608&pagina=4>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 416600**. 2001d. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=416600&pagina=>>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 424893**. 2001e. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=424893&pagina=2>> Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 481160**. 2003. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=481160&pagina=2>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 51655**. 2004. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=51655&pagina=4>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 576618**. 2005. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=576618&pagina=2>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 298508**. 2006a. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=298508&pagina=4>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 564787**. 2006b. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=564787&pagina=>>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 567096**. 2006c. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=567096&pagina=>>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 601849**. 2007. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=601849&pagina=3>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASIL, Portal da Transparência. **Convênio N°. 668133**. 2010. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/detalhaconvênio.asp?tipoconsulta=5&coconvênio=668133&pagina=2>>. Acesso em: 25 out. 2015.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. ampl., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. 595 p.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

DIAS, Reinaldo. **Relações Internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional**. São Paulo: Atlas. 2010. 227 p.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a04.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2015.

FAGNANI, Eduardo. A política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para Discussão – IE/UNICAMP**. Campinas, n. 192, jun. 2011. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAAAhUKEwiDmaLb\\_JDJAhXLE5AKHfCIAUg&url=http%3A%2F%2Fwww.eco.unicamp.br%2Fdocprod%2Fdownarq.php%3Fid%3D3105%26tp%3Da&usg=AFQjCNHGxEMyu2Q\\_8L7\\_sHiu9pqhBVMiDA&sig2=cm5DGvwSC6Wj\\_4AeApk\\_yQ&bvm=bv.107467506,d.Y2I](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAAAhUKEwiDmaLb_JDJAhXLE5AKHfCIAUg&url=http%3A%2F%2Fwww.eco.unicamp.br%2Fdocprod%2Fdownarq.php%3Fid%3D3105%26tp%3Da&usg=AFQjCNHGxEMyu2Q_8L7_sHiu9pqhBVMiDA&sig2=cm5DGvwSC6Wj_4AeApk_yQ&bvm=bv.107467506,d.Y2I)>. Acesso em: 20 out. 2015

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edusp, 2012. 677 p.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 251 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01122009-122258/pt-br.php>> Acesso em: 07 out. 2015.

GUERRA, Sidney. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. 352 p.

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere**. Tradução de Thomas Burger. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1991. Disponível em: <[http://pages.uoregon.edu/koopman/courses\\_readings/phil123-net/publicness/habermas\\_structural\\_trans\\_pub\\_sphere.pdf](http://pages.uoregon.edu/koopman/courses_readings/phil123-net/publicness/habermas_structural_trans_pub_sphere.pdf)>. Acesso em 28 out. 2015.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Adrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**. Especial em português, p. 22-41, dez. 2010. Disponível em: <[http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/p6-2\\_1.pdf](http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/p6-2_1.pdf)>. Acesso em 10 out. 2015.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, George. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 2007. 445 p.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009. 151 p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**. São Paulo, v. 44, p. 81-107, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

LOSEKANN, Cristina. A esfera pública habermasiana: seus principais críticos e as possibilidades de uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento plural**, Pelotas, v. 4, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/04/02.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

MACHADO, Eliel. Governo Lula, neoliberalismo e lutas sociais. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, v. 21/22, n. 1, p. 23-34, dez. 2008/ jun. 2009. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/2\\_eliel.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/2_eliel.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2015.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. **A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD**. Econ. soc. [online]. 2008, vol. 17, n.1, pp. 53-84. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a03v17n1.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

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: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 157-184, 2010. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7439/5429>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

MACHADO, João Guilherme Rocha. **O Desenvolvimento econômico e as Nações Unidas: uma análise da atuação do PNUD no Brasil**. 2007. 150 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=4710](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4710)>. Acesso em: 20 out. 2015.

MANN, Peter H.. **Métodos de investigação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. 198 p. Tradução de Octavio Alves Velho.

MARQUES, Rosa Maria ;MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000100003/7327>>. Acesso em: 25 out. 2015.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n1/a04v26n1.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 out. 2015.

MILANI, Carlos R. S.. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.) **Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Cap. 1. P. 33-70.

MORAES, Lúcio Flávio Renault de; MAESTRO FILHO, Antonio Del; DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v.7, n.2, p. 57-71, julho 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552003000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552003000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 ago. 2015.

NETO, José Cretella. **Teoria geral das Organizações Internacionais**. 3. ed. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2013. 950 p.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá Editora. 2010. 280 p.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Países-membros da ONU**. 2015. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>>. Acesso em: 20 out. 2015.

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei Suarez Dillon; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Texto para discussão 1619. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1619.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2015.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 51 (2), 2008, p. 136-153. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/29305/S0034-73292008000200009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 out. 2015.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: Notas Preliminares. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 3, jul./set., 2013, p. 117-121. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjuntura-global/files/2013/04/A-Reforma-do-Conselho-de-Seguranca-da-ONU-Notas-Preliminares.pdf>>. Acesso em: 23 de out. 2015.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades Humanas como base do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen.** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. 51 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1794.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2015.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário.** 3. ed. [S.l.]: Editora Juspoivm, 2011.

RATTON SANCHEZ, Michelle et al . Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 27, p. 125-143, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782006000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 out. 2015.

REVELEZ, Lincoln Bizzozero. **Aproximación a las relaciones internacionales: una mirada desde el siglo XXI.** Montevideo: Tradinco S.A.. 2011. 196 p.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 152 p.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, fev. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da Dependência: Balanços e Perspectivas.** Niterói: Arqueiro, 1998. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/283339/mod\\_resource/content/1/ateoriadadependencia.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/283339/mod_resource/content/1/ateoriadadependencia.pdf)> Acesso em: 24 set. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 168 p.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 386 p.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2007. 267 p.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, SP: Editora Schwarcz Ltda., 2008. 409p. Tradução Laura Teixeira Motta.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Record, 2001. 297p.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU: Discurso do Presidente da República. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, MRE, Brasília, a. 30, n. 93, 2º semestre, p. 123-128, 2003. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha\\_N93\\_2Sem\\_2003.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N93_2Sem_2003.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 jun. 2002a. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro**. Brasília, 23 jul. 2002b. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomasoberania.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 276 p.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil: a política externa de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2009. 191 p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão literária. **Sociologias: sociedade e políticas públicas**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, p. 20-44, 2006.

SOUZA, Sérgio Alves. **Uma Aplicação dos Tipos Ideias Weberianos**. [2006] Disponível: <[https://www.ufpe.br/gepec/exemplos/08\\_artigo01\(sergioalves\).pdf](https://www.ufpe.br/gepec/exemplos/08_artigo01(sergioalves).pdf)> Acesso em: 22 jun. 2015.

TOMASSINI, Luciano. El análisis de la política exterior. **Estudios Internacionales**, [S.l.], v. 21, n. 84, p. 498-559, ene. 1988. ISSN 0719-3769. Disponível em: <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15688/16159>> Acesso em: 09 out. 2015. DOI:10.5354/0719-3769.1988.15688.

UNDP, United Nations Development Programme. **Frequently Asked Questions**. 2015a Disponível em: <[http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about\\_us/frequently\\_askedquestions/#undp](http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us/frequently_askedquestions/#undp)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

UNDP, United Nations Development Programme. **Our Projects**. 2015b. Atualizado em 28 de fev. 2015. Disponível em: <<http://open.undp.org/#2015>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

UNDP, United Nations Development Programme. **Open Data**. 2015c. Disponível em: <<https://data.undp.org/dataset/UNDP-2013-Development-projects/yjfv-z3mx>>. Acesso em: 25 out. 2015.

UNDP, United Nations Development Programme. **UNDP For Beginners: A Beginner's guide to the United Nations Development Programme**. Abril 2010, 4 ed. Disponível em: <<http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/corporate/UNDP%20for%20Beginners%20-%204th%20edition.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2015.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations: and the Statute of International Court of Justice**. San Francisco, 1945. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

UNITED NATIONS. **Res. 2029 (XX) General Assembly: Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme**. 1965. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/217/92/PDF/NR021792.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 21 out. 2015.

UNSC, United Nations Security Council. **United Nations Security Council**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/about>>. Acesso em: 24 out. 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, RJ, v. 29, n. 2, p.273-335, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil de Lula: Uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.23-35, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/viewFile/27990/18006>>. Acesso em: 13 out. 2015.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC. 2002. 325 p.