

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FELLIPE FERNANDES ALVES

ANÁLISE DO EIXO GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA À  
LUZ DA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS

CURITIBA  
2014

FELLIPE FERNANDES ALVES

ANÁLISE DO EIXO GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA À  
LUZ DA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Dr. José Felipe Araújo de Almeida

CURITIBA  
2014

FELLIPE FERNANDES ALVES

**ANÁLISE DO EIXO GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA À LUZ DA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS**

Relatório final, apresentado a Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Curitiba, 12 de Dezembro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Felipe Araújo de Almeida  
Departamento de Economia - Setor de Ciências Sociais Aplicadas - UFPR

---

Prof. Dr. Eduardo Angeli  
Departamento de Economia - Setor de Ciências Sociais Aplicadas - UFPR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Iara Vígo de Lima  
Departamento de Economia - Setor de Ciências Sociais Aplicadas - UFPR

## RESUMO

Esse trabalho analisa o eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria e os programas que o compõe (Programa Bolsa Família e Programa Brasil Carinhoso) à luz da teoria apresentada por John Rawls em sua obra “Uma Teoria da Justiça” (1971). A realização desta análise com base na referida obra de John Rawls decorre do reconhecimento do caráter multidimensional das políticas públicas e da consequente necessidade de consideração, por parte dos economistas, dos fatores filosóficos e de Direito ao elaborar ou analisar tais políticas. As conclusões desta análise limitam-se à verificação da satisfação dos objetivos e ações definidas no eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria aos princípios da justiça propostos por John Rawls.

**Palavras-chave:** Brasil Sem Miséria, Programa Bolsa Família, Programa Brasil Carinhoso, Teoria da Justiça.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the income warranty axis of Plan Brazil without Misery and its programs (Bolsa Família Program and Brasil Carinhoso Program) under the theory presented by John Rawls in his book "A Theory of Justice" (1971). The realization of this analysis based on the aforementioned work of John Rawls, stems from recognition of the multidimensional nature of public policy and the consequent need that the economists account for philosophical and Justice factors when elaborating or analyzing such policies. The conclusions of this analysis are limited to verifying the fulfillment by the objectives and actions defined under of Plan Brazil without Misery of the principles of justice proposed by John Rawls.

**Key Words:** Brazil without Misery, Bolsa Família Program, Brasil Carinhoso Program, Theory Of Justice.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>2. O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA</b> .....	<b>7</b>
2.1 OBJETIVOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	8
2.2 OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	9
2.3 PROGRAMAS E INICIATIVAS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA .....	10
2.3.1 Programas Componentes do Eixo Garantia de Renda .....	12
2.3.1.1 Bolsa Família .....	12
2.3.1.1.1 Efeitos macroeconômicos das transferências de renda do Programa Bolsa Família .....	14
2.3.1.2 Brasil Carinhoso .....	17
<b>3. INTRODUÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA EM UMA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS</b> .....	<b>19</b>
<b>4. ANÁLISE DO EIXO GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS</b> .....	<b>28</b>
4.1 ANÁLISE DO OBJETIVO DE 'ELEVAÇÃO DE RENDA PER CAPITA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA' DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	29
4.2 ANÁLISE DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E BRASIL CARINHOSO NO ÂMBITO DO EIXO GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	31
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>40</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Um tema extensamente debatido, cujos impactos são frequentemente bastante extensos e discutíveis sob diferentes perspectivas, as políticas públicas em geral são de grande relevância para qualquer sociedade. Saravia (2006) define políticas públicas como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Um aspecto especialmente importante das políticas públicas é a sua complexidade quanto às dimensões que abrange.

Praticamente qualquer política pública contém elementos de natureza jurídica, econômica, sociológica e filosófica. Afinal, qualquer que seja o propósito da política pública, para que esta seja realizada deverá estar em acordo com o regimento legal da sua sociedade, necessitará de recursos escassos (monetários e/ou naturais), e terá sido definida e priorizada em função de ideologias a respeito das relações humanas, sociais e determinados valores morais. Neste contexto, há uma relação estreita entre as Ciências Sociais (como a Economia e o Direito, por exemplo) e as políticas públicas.

Neste trabalho, realiza-se uma análise do eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria, o qual compreende uma política pública de redistribuição de renda, o modelo aplicado apresenta aspectos relacionados à justiça social e à eficiência econômica que são particularmente interessantes no âmbito da Economia. Tratando-se de uma política pública, qualquer análise que se faça desta iniciativa do governo deve levar em conta o seu caráter multidimensional. Por esse motivo a análise deste trabalho parte de um olhar Econômico, porém, fazendo uso intenso de uma teoria familiar ao Direito e à Filosofia, a obra “Uma Teoria da Justiça” de John Rawls.

Após esta breve introdução, no capítulo 2 serão apresentados os principais elementos do Plano Brasil Sem Miséria, com ênfase em sua instituição, seus objetivos, operacionalização e programas que compreende. Em seguida, no capítulo 3, apresenta-se uma breve introdução à obra “Uma Teoria da Justiça”, de John

Rawls. Considerando a extensão desta obra, privilegiou-se o conteúdo com maior afinidade à análise proposta neste trabalho, em especial os dois princípios da justiça apresentados por Rawls em sua teoria.

Tendo apresentado estas informações, no capítulo 4 partimos para uma análise do eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria à luz da referida teoria de John Rawls. Como explicamos adiante, a principal ação do eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria é a transferência condicionada de renda, operada sob o Programa Bolsa Família. A análise, portanto, será uma avaliação da prática de transferência condicionada de renda à luz dos princípios da concepção contratualista de justiça como equidade apresentada por John Rawls em “Uma Teoria da Justiça”. Por fim, no capítulo 5 é apresentada uma breve conclusão, reunindo os principais elementos deste trabalho.



## 2. O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Como uma política pública voltada para a população em situação de extrema pobreza, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado pelo governo federal do Brasil com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no país até o fim do ano de 2014. O lançamento do Plano BSM ocorreu em 2 de junho de 2011 por meio do decreto da Presidência da República nº. 7.492, publicado no Diário Oficial da União em 3 junho de 2011. Conforme definição adotada neste decreto, “considera-se em extrema pobreza aquela população com renda familiar *per capita* mensal de até setenta e sete reais” (Parágrafo único do Artigo 2º, atualizado em 30 de Abril de 2014).

O Plano BSM é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), envolvendo outros ministérios, além de parcerias com os governos estaduais e municipais. A principal finalidade do Plano BSM, de acordo com o Art. 1º do decreto que o institui, é “superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011).

A organização do Plano BSM foi determinada em três eixos de atuação, sendo estes (1) a Garantia da Renda, (2) Acesso a Serviços Públicos e (3) Inclusão Produtiva. Resumidamente, estes três eixos correspondem respectivamente a: ações de distribuição de renda, regularização de documentação da população e observação da acessibilidade da população carente aos serviços públicos, e, no eixo de Inclusão Produtiva, a ações voltadas para a inserção da população alvo do Plano no mercado de trabalho.

Sob estes três eixos de atuação, o Plano integra e articula diversas políticas de assistência social. Entre estes programas e políticas há diversos pré-existentes como, por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Nacional de

Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)<sup>1</sup>, os quais foram instituídos em 2003 e 2005, respectivamente.

A seguir explicam-se alguns aspectos específicos do Plano BSM. Na seção 2.1 estão descritos os objetivos deste Plano. Na seção 2.2 está descrito o modo como o Plano BSM é operacionalizado e quais são os programas e iniciativas que o compõe. Sendo o eixo de Garantia de Renda o eleito para a análise realizada no presente trabalho, os programas deste eixo, inclusive o Programa Bolsa Família (PBF), serão descritos na seção 2.3.

## **2.1. OBJETIVOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

De acordo com o Art. 4º do decreto que instituiu o Plano BSM, os objetivos do mesmo são os seguintes:

- I. Elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza;
- II. Ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos;
- III. Propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. (BRASIL, 2011).

Além dos objetivos formalizados por meio do decreto, o governo federal tem divulgado em publicações de resultados do Plano BSM o objetivo de erradicar a extrema pobreza do país até o fim de 2014. A definição adotada para a extrema pobreza no âmbito do Plano BSM está formalizada no Art. 2º, Parágrafo único do decreto que institui o Plano. De acordo com esta definição, está em estado de

---

<sup>1</sup>O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda. O Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) oferece empréstimo a pessoas físicas e jurídicas empreendendo atividades produtivas de pequeno porte. Sendo programas bastante distintos, ambos foram reunidos sob a coordenação do Plano Brasil Sem Miséria.

extrema pobreza a população cuja renda familiar *per capita* mensal esteja igual a ou abaixo de R\$ 77,00 (setenta e sete reais). Seguindo esta lógica, conforme descreveu Paes-Souza (2013, p. 19), o Plano BSM “estabeleceu como meta a erradicação da extrema pobreza monetária”<sup>2</sup>.

Seguindo os critérios do Plano BSM e baseando-se nos dados do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Paes-Souza (2013, p. 3) estimou que cerca de 7,9% da população brasileira (15 milhões de pessoas) estavam na condição de extrema pobreza. Esta estimativa aproxima-se do número publicado pelo governo federal no Portal Brasil Sem Miséria (website) em julho de 2012, onde se indicou na página de apresentação do Plano BSM, seção ‘Conheça o Plano’, um número de 16,2 milhões de pessoas vivendo em lares com renda familiar per capita de até R\$ 70,00 (setenta reais), também com base no Censo de 2010 realizado pelo IBGE.

Baseando-nos na publicação do governo federal, o Plano BSM tem como objetivo a elevação da renda familiar mensal *per capita* de cerca de 16 milhões de pessoas. De acordo com dados do Banco Mundial, o Brasil tinha em 2012 uma população de 198,7 milhões de habitantes, de forma que o plano BSM trata, então, da condição de aproximadamente 8% da população do Brasil, reforçando a sua relevância para o país e toda a sua população.

## **2.2. OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

O Plano BSM é operado por diversos atores, como ministérios do governo federal, bancos públicos, unidades de saúde pública, entre outros. A coordenação entre estas diferentes entidades governamentais é realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

---

<sup>2</sup>Existem conceitos de pobreza distintos, de acordo com Hoffmann e Kageyama (2006), “a noção de pobreza refere-se a algum tipo de privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social, em face dos recursos disponíveis de uma pessoa ou família”. A pobreza monetária, especificamente, é um conceito restrito de pobreza absoluta que utiliza como critério um valor monetário abaixo do qual se caracteriza o estado de pobreza.

Esta coordenação e o funcionamento geral do Plano BSM são geridos e monitorados por três instâncias, conforme definido no Art. 6º do decreto que instituiu o Plano, sendo estas denominadas Comitê Gestor Nacional, Grupo Executivo e Grupo Interministerial de acompanhamento. Cabe ao Comitê Gestor Nacional a definição das metas do Plano, bem como a orientação de aspectos da gestão do mesmo. O Grupo Executivo trata da execução das iniciativas integradas pelo Plano BSM, e ao Grupo Interministerial de acompanhamento compete monitorar e avaliar as políticas, programas e ações do Plano BSM.

Para o registro da população de baixa renda o Plano conta com o chamado Cadastro Único. Este cadastro, existente desde 2001, tornou-se pré-requisito obrigatório para a seleção de beneficiários de programas do governo federal, com exceção dos programas administrados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), conforme o Art. 2º do decreto 6.135 de 26 de junho de 2007.

Uma vez registrada através do Cadastro Único, a população de baixa renda têm sua situação socioeconômica avaliada a fim de confirmar a sua elegibilidade aos benefícios e programas integrados ao Plano BSM. Depois de identificado como elegível, o público dispõe dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) para direcionamento na adesão aos serviços existentes e disponíveis em cada região. Os Estados e Prefeituras ocupam um papel de destaque através de suas repartições voltadas para a assistência social, as quais também atuam na operacionalização do Plano BSM como facilitadoras da concessão dos benefícios à população elegível.

### **2.3. PROGRAMAS E INICIATIVAS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

No quadro 1 estão listados os Programas e iniciativas que compõe o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Conforme mencionado anteriormente, parte dos programas e iniciativas operando sob o Plano BSM existiam antes da instituição do Plano e foram integrados ao mesmo, cumprindo o disposto no Artigo 1º (citado

abaixo) do decreto que instituiu o Plano BSM com relação a “integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011).

**Art. 1º** Fica instituído o Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. (BRASIL, 2011).

<b>Eixo Garantia de Renda</b>	Brasil Carinhoso	<b>Eixo Acesso aos Serviços - Educação</b>	Brasil Alfabetizado
	Bolsa Família		Mais Educação
<b>Eixo Inclusão Produtiva - Rural</b>	PAA	<b>Eixo Acesso aos Serviços - Saúde</b>	Unidades Básicas de Saúde
	Assistência Técnica		Brasil Sorridente
	Fomento e Sementes		Saúde da Família
	Programa Água para Todos		Olhar Brasil
	Programa Bolsa Verde		Farmácia Popular
<b>Eixo Inclusão Produtiva - Urbana</b>	Mulheres Mil	<b>Eixo Acesso aos Serviços - Assistência Social</b>	Rede Cegonha
	Pronatec		Saúde na Escola
	Programa Crescer		Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)
	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)		Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)
		<b>Eixo Acesso aos Serviços - Segurança Alimentar</b>	Centro POP
			Abrigos
			Banco de Alimentos
			Cozinhas Comunitárias

QUADRO 1 - PROGRAMAS INTEGRANTES DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA DE ACORDO COM EIXOS TEMÁTICOS E ÁREAS DE ATUAÇÃO

FONTE: PAES-SOUZA (2013), adaptado pelo autor.

A respeito da lista de programas e repartições listados no Quadro 1, vale ressaltar que os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros

de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), ambos componentes do Eixo de Acesso aos Serviços do Plano BSM, contribuem para a operacionalização dos demais programas e iniciativas componentes do Plano BSM. O atendimento da população elegível ao Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, pode ser realizado por estes centros.

Dado o foco da análise que se pretende realizar, os programas do eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) serão descritos abaixo em maiores detalhes. Em meio aos demais programas do Plano BSM, os programas do eixo Garantia de Renda foram eleitos para a realização da análise do presente trabalho dada a sua maior familiaridade com os estudos de Economia, bem como por conterem elementos que permitem avaliar suas consequências através de resultados monetários.

### 2.3.1. Programas componentes do eixo Garantia de Renda

#### 2.3.1.1. Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda instituído em 2003 por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Conforme descrito na lei que instituiu o Programa, originalmente o PBF teve por finalidade a unificação das diferentes iniciativas existentes de transferência de renda do governo federal, em especial os programas conhecidos como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás.

De acordo com a versão corrente do PBF (considerando todas as atualizações até o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014), os benefícios do Programa são acessados pelas famílias mediante o Cadastro Único para Programas

Sociais do governo federal, com o registro dos integrantes da família neste Cadastro Único. No âmbito do PBF, são elegíveis aos benefícios as famílias classificadas como em situação de pobreza e extrema pobreza de acordo com a sua renda familiar mensal *per capita*, cujos limites são de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente.

Os benefícios anteriormente mencionados consistem no seguinte:

I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 77,00 (setenta e sete reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

III - benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 42,00 (quarenta e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 84,00 (oitenta e quatro reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino;

IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.

V - benefício para superação da extrema pobreza, cujo valor será calculado na forma do § 3º, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput igual ou inferior a R\$ 77,00 (setenta e sete reais) per capita. (BRASIL, 2004 e atualizações até Abril de 2014)

A respeito da continuidade do recebimento dos benefícios do PBF, o decreto que regulamenta o Programa afirma que “A concessão dos benefícios [...] tem

caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias [...] ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos” (BRASIL, 2004, redação atualizada em 2008). Além da renda familiar mensal *per capita*, outros critérios são avaliados para a continuidade dos benefícios, como a frequência mínima escolar de oitenta e cinco por cento de crianças e adolescentes entre seis a quinze anos de idade, e setenta e cinco por cento para jovens de até dezessete anos de idade, por exemplo.

Sendo um programa de transferência condicionada (e direta) de renda, o Programa Bolsa Família (PBF) é de grande importância no cumprimento dos objetivos do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), uma vez que o Plano BSM tem como primeiro objetivo “elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza” (BRASIL, 2011).

#### 2.3.1.1.1. Efeitos macroeconômicos das transferências de renda do Programa Bolsa Família

Conforme o estudo de Neri, Vaz e Souza (IPEA, 2013, p. 193), as transferências de renda recebidas pelos beneficiários do PBF são fontes de rendimento utilizadas na aquisição de bens e serviços, além do pagamento de impostos e contribuições, entrando no chamado “fluxo circular da renda” (descrito na figura 1). A fim de avaliar o efeito de curto prazo das transferências de renda do PBF sobre os agregados econômicos da economia brasileira, Neri, Vaz e Souza (IPEA, 2013) utilizaram uma matriz de contabilidade social a partir da qual estimaram o chamado efeito multiplicador de uma transferência.

Conforme descrito por Neri, Vaz e Souza (IPEA, 2013), uma matriz de contabilidade social (MCS) é uma extensão da Matriz de Insumo Produto<sup>3</sup> e descreve de forma organizada os fluxos de receitas e gastos, permitindo observar as transferências entre famílias, governo e empresas. A matriz de contabilidade social (MCS) apresentada no quadro 2 foi construída por Neri, Vaz e Souza (IPEA, 2013)

---

<sup>3</sup> “A matriz de insumo-produto apresenta as relações entre os setores da economia ao registrar os fluxos de bens e serviços e demonstrar as relações intersetoriais dentro do sistema econômico de um país ou estado” (IPARDES, 2014, p. 3).



utilizando dados de 2009 do Sistema de Contas Nacionais (SCN) do Brasil, incluindo 110 produtos e 56 atividades, e microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do período 2008-2009, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conforme se pode observar no quadro 2, nas linhas da MCS estão contabilizadas as receitas de cada conta e nas colunas da mesma estão contabilizados os gastos.

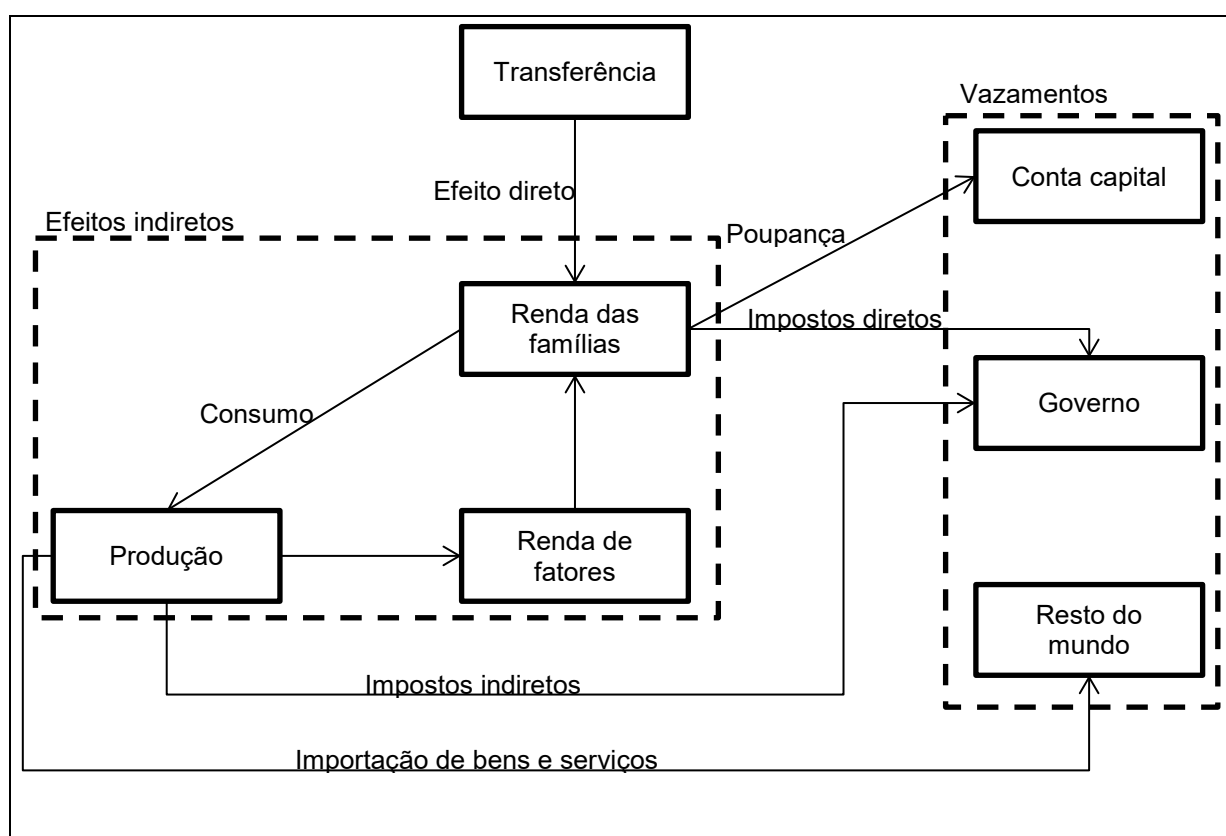


FIGURA 1 – FLUXO CIRCULAR DA RENDA SIMPLIFICADO OBTIDO COM A EXPANSÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA

FONTE: Neri, Vaz e Souza – (IPEA, 2013), adaptado pelo autor.

A partir dos dados compilados na MCS apresentada no quadro 2 e dos montantes de transferências sociais do governo brasileiro destinados a cada tipo de assistência social obtidos da matriz de informação social<sup>4</sup>, Neri, Vaz e Souza (IPEA,

<sup>4</sup> A Matriz de Informação Social é um instrumento disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para consultas de dados relacionados a programas sociais do

2013) estimaram um conjunto de regressões separando o consumo das famílias que independe da renda (consumo autônomo) do consumo que varia com mudanças na renda (consumo endógeno). Em seguida, estes autores agruparam os dados da MCS em submatrizes evidenciando os valores em contas endógenas e exógenas de onde obtiveram uma matriz correspondente à propensão média a gastar de cada conta endógena, incluindo as famílias.

	Produtos	Atividades	Fatores		Renda de propriedade	Conta Corrente				Capital	Resto do mundo
			Trabalho	Capital		Empresas	Governo	Famílias	ISFL <sup>5</sup>		
Produtos	0	2.686.362	0	0	0	0	687.001	1.940.522	39.229	577.846	355.653
Atividades	5.480.741	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fatores	Trabalho	0	1.412.999	0	0	0	0	0	0	0	1,345
	Capital	0	1.336.268	0	0	0	0	0	0	0	0
Renda de propriedade	0	0	0	0	0	159.426	101.267	0	0	0	18.165
Conta Corrente	Empresas	0	0	0	820.552	0	9.837	1.103	66.929	0	0
	Governo	445.025	45.112	0	46.150	0	208.845	254.493	473.087	196	0
	Famílias	0	0	1.414.217	468.165	190.415	69.814	485.377	1.900	0	0
	ISFL	0	0	0	1.401	4.984	18.413	11.993	7.784	0	0
Capital	0	0	0	0	0	432.086	-68.721	146.743	5.150	38.747	2.256
Resto do mundo	360.847	0	127	0	83.459	0	519	2.234	0	-60.332	0

QUADRO 2 – MATRIZ DE CONTABILIDADE SOCIAL AGREGADA (Em R\$ milhões)

FONTE: Neri, Vaz e Souza – (IPEA, 2013), a partir do Sistema de Contas Nacionais (SCN) de 2009 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009.

Para o cálculo do multiplicador, ou seja, da variação dos agregados econômicos, neste caso o Produto Interno Bruto (PIB) e a Renda Disponível Bruta (RDB), para cada unidade monetária gasta nas transferências de renda, Neri, Vaz e Souza (IPEA, 2013) partiram dos seguintes pressupostos: a demanda é exógena e inicia o processo de causalidade econômica; a oferta é perfeitamente elástica (preços fixos e não há pleno emprego dos fatores); tanto a propensão a poupar quanto o perfil de consumo das famílias são constantes; a arrecadação de tributos é endógena e que o consumo das famílias possui um componente autônomo (independente da renda) e um componente endógeno (dependente da renda) para cada produto.

Entre as conclusões de seu estudo, Neri, Vaz e Souza (IPEA, 2013)

---

governo por diferentes dimensões (por programa social, por região, por período). Este instrumento encontra-se disponível on-line sob o seguinte endereço: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php)>.

<sup>5</sup> Instituições Sem Fins Lucrativos (ISFL).

apontam que, no curto prazo, o PIB aumentaria em R\$ 1,78 e a RDB em R\$ 1,48 para cada incremento de R\$ 1,00 em transferências de renda no PBF. Estes autores comentam em sua conclusão que “os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres, porque estas famílias possuem maior propensão marginal a consumir” (IPEA, 2013, p. 202).

Apesar da conclusão final do estudo mencionado, vale ressaltar a observação dos autores Neri, Vaz e Souza quanto ao efeito das transferências do PBF no caso em que haja redução equivalente nos demais gastos do governo:

“Por fim, se a expansão da transferência é compensada por uma redução equivalente nos demais gastos do governo, o efeito do PBF é negativo sobre a renda e a produção, embora ainda contribua para a redução da desigualdade. Isto ocorre porque a maior parte das transferências do PBF são primeiramente aplicadas à renda das famílias e só posteriormente influenciam a produção das atividades econômicas”. (IPEA, 2013, p. 197)

#### 2.3.1.2. Brasil Carinhoso

O programa Brasil Carinhoso foi criado mediante a Medida Provisória nº. 570, de 14 de Maio de 2012. Originalmente este programa tinha como objetivo inserir no Programa Bolsa Família a criação de um benefício financeiro para a superação da extrema pobreza na primeira infância. Estariam elegíveis ao recebimento do benefício deste programa as famílias que, atendendo aos critérios do programa Bolsa Família, tivessem em sua composição crianças de zero a seis anos de idade, período correspondente à primeira infância conforme convenção aplicada pelo governo.

O benefício financeiro proposto apresentaria caráter variável, correspondendo ao valor necessário para que a renda da família viesse a superar o patamar de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita mediante o recebimento do benefício. A proposta original do programa Brasil Carinhoso também incluiu outras medidas voltadas para a educação infantil, propondo apoio financeiro do Governo Federal aos municípios e Distrito Federal para a manutenção de novas turmas escolares

para crianças de zero a quarenta e oito meses de idade.

Os aspectos da versão em vigor do programa Brasil Carinhoso relacionados ao eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) estão inseridos no Programa Bolsa Família (PBF). Estes aspectos e as medidas do programa Brasil Carinhoso relacionadas à transferência de renda, incluindo as atualizações de redação realizadas até Abril de 2014, foram detalhados na legislação referida anteriormente na descrição do Programa Bolsa Família.

### 3. INTRODUÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA EM UMA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS

A obra *Uma Teoria da Justiça* de autoria de John Rawls, originalmente publicada em 1971 (posteriormente revisada nas versões traduzidas, inclusive a edição brasileira de 1997), apresenta uma proposta de teoria geral da justiça. Embora Rawls não se refira a esta obra como uma teoria geral, denominá-la desta forma justifica-se pela amplitude que os princípios da mesma pretendem cobrir. Nesta obra, Rawls trata de como deve ser concebida a estrutura básica da sociedade, mais especificamente, quais seriam os princípios de justiça para as definições de um esquema social justo.

A seguir apresenta-se uma descrição resumida dos principais conceitos, temas e observações apresentadas por John Rawls em sua obra *Uma Teoria da Justiça* (1997). Nesta descrição serão priorizados os itens que apresentem maior relevância em relação à análise que se pretende realizar neste trabalho, especialmente os dois princípios de justiça apresentados por Rawls.

Na primeira parte da obra *Uma Teoria da Justiça* (1997), denominada Teoria, Rawls apresenta os fundamentos de sua teoria da justiça, nos quais se baseiam as partes seguintes da obra. Definindo os limites das indagações de sua teoria, Rawls apresenta em primeiro lugar a sociedade sendo considerada como “um sistema fechado”, sem contato com outras sociedades, e em segundo lugar, Rawls examina os princípios da justiça que, segundo ele, “deveriam regular uma sociedade bem-ordenada” (RAWLS, 1997, p. 9). Rawls descreve uma sociedade como sendo “um empreendimento cooperativo visando vantagens mútuas” (RAWLS, 1997, p. 4), mencionando também que numa sociedade há, simultaneamente, identidade e conflito de interesses entre os seus membros.

De acordo com Rawls, a identidade de interesses se daria em decorrência da constatação de que por meio da cooperação social os indivíduos obtêm possibilidades de viver em condições melhores do que se vivessem na dependência de seus esforços individuais. O conflito de interesses, para Rawls, estaria

relacionado à distribuição dos benefícios resultantes da cooperação social, uma vez que cada indivíduo prefere obter uma porção maior dos benefícios a uma menor.

Nesse contexto, de acordo com Rawls, há a necessidade de um conjunto de princípios de justiça social, que forneçam “um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definem a distribuição apropriada dos benefícios e encargos da cooperação social.” (RAWLS, 1997, p. 5). O papel da justiça, segundo Rawls, seria o de especificar estes direitos, deveres e distribuição de que devem tratar os princípios da justiça social.

O objeto primário da justiça, de acordo com Rawls, é a estrutura básica da sociedade, ou, como o próprio autor explica: “a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens da cooperação social.” (RAWLS, 1997, p. 7). Estas instituições sociais mais importantes, de acordo com Rawls, seriam a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais, por exemplo, os mercados competitivos e a propriedade particular no âmbito dos meios de produção.

O conceito de justiça como equidade é apresentado por Rawls significando a maneira de considerar os princípios da justiça aqueles que “pessoas livres e racionais, preocupados em promover seus próprios interesses, aceitariam numa posição inicial de igualdade como definidores dos termos fundamentais de sua associação.” (RAWLS, 1997, p. 12). De acordo com Rawls, a posição inicial de igualdade, também denominada pelo autor como “posição original”, não representa um momento histórico, mas sim um estado hipotético utilizado para a concepção de justiça que pretende abordar (a justiça como equidade). Nesta posição original, hipoteticamente, os indivíduos estariam desprovidos de informações a respeito de si e dos demais indivíduos, desconhecendo suas aptidões e habilidades, bem como suas posses, classe social, herança ou outras informações que poderiam levá-los a preferir princípios de justiça que os pudessem favorecer a si próprios mais do que aos outros.

Este estado em que o indivíduo desconhece informações a respeito de si ou dos demais indivíduos é apresentado por Rawls no conceito de “véu da ignorância”.

Ao posicionar os indivíduos nesta posição original, sob o véu da ignorância, Rawls configura uma situação de igualdade no que diz respeito às informações de que os indivíduos dispõem. Conforme descreveu Rawls, “isso garante que ninguém é favorecido ou desfavorecido na escolha dos princípios pelo resultado do acaso natural ou pela contingência de circunstâncias sociais.” (RAWLS, 1997, p. 13).

Sob estas condições de liberdade de escolha, racionalidade, igualdade e busca pelo melhor para si, segundo Rawls, os indivíduos chegariam a um consenso quanto aos princípios de justiça social. Este consenso quanto aos princípios da justiça social estaria diretamente vinculado à concepção de justiça como equidade, em que a distribuição dos direitos, deveres, benefícios e encargos da cooperação social seria realizada da maneira menos desigual possível.

Pelo que se pode compreender, para Rawls, essa seria uma distribuição inicial, não tomando como injusta a posterior obtenção de maiores benefícios por alguns enquanto os indivíduos menos favorecidos tenham sua condição melhorada, como será mais bem explicado adiante ao tratarmos do princípio da diferença. Conforme o autor afirma, “pode ser conveniente, mas não é justo que alguns tenham menos para que outros possam prosperar.” (RAWLS, 1997, p. 16). E continua: “mas não há injustiça nos benefícios maiores conseguidos por uns poucos desde que a situação dos menos afortunados seja com isso melhorada.” (RAWLS, 1997, p. 16).

Rawls dedica uma atenção especial nesta primeira parte de sua obra para tratar da comparação de sua concepção de justiça como equidade e as ideias do utilitarismo clássico. O autor descreve o utilitarismo clássico como uma extrapolação da lógica aplicável a um indivíduo quanto à maximização de seu sistema de desejos, à maximização da satisfação de toda uma sociedade. A lógica de escolha racional aplicável a um indivíduo compreende a ideia de que, a fim de maximizar o seu bem-estar, o indivíduo avalia a opção de submeter a si próprio a determinados sacrifícios em determinado momento visando maior bem estar posterior (ou ao longo de sua vida).

Rawls explica que enquanto para um indivíduo o bem-estar dos diferentes momentos de sua vida compõe a satisfação do seu sistema de desejos, para uma

sociedade o nível de bem-estar resulta da satisfação dos sistemas de satisfação dos indivíduos que a compõe. Neste contexto podemos observar a analogia que se pode realizar quanto à maximização do bem-estar na visão utilitarista, pois desta forma assim como para que um indivíduo maximize o seu bem-estar o mesmo aceita sacrificar o bem-estar de uma parte (um momento) de sua vida, uma sociedade poderia também aceitar algumas restrições para parte dos indivíduos que a compõe a fim de que o bem-estar líquido da sociedade como um todo seja maximizado. Conforme Rawls afirma:

“A característica surpreendente da visão utilitarista da justiça reside no fato de que não importa, exceto indiretamente, o modo como essa soma de satisfações se distribui entre os indivíduos assim como não importa, exceto indiretamente, o modo como um homem distribui suas satisfações ao longo do tempo.” (RAWLS, 1997, p. 27-28).

Para Bentham (1989), uma das principais inspirações filosóficas das ideias utilitaristas na segunda metade do século XXVIII, rejeitar a conformidade do princípio da utilidade com a justiça por meio de argumentos seria impossível. Para este autor, havendo argumentos que demonstrem algo contra o princípio da utilidade, estes “não provam que o princípio é *errôneo*, mas apenas que segundo a aplicação que a pessoa em questão acredita dever fazer dele, o princípio é *mal aplicado*.” (BENTHAM, 1989, p.6).

Bentham define o princípio da utilidade como “aquele princípio que aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar ou a diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo” (BENTHAM, 1989, p. 4). Segundo Bentham, a “pessoa cujo interesse está em jogo” pode referir-se à comunidade em geral, caso seja esta a parte cujo interesse está em pauta. Na visão deste autor, o interesse da comunidade seria igual à soma dos interesses dos indivíduos que a integram.

Nesta visão de Bentham, de fato não há especificação quanto à importância de que a “tendência de determinada ação a aumentar a felicidade da comunidade”



seja medida por meio de uma soma de interesses dos indivíduos na qual nenhum indivíduo sofra algum dano resultante de tal ação. Ou seja, como Rawls menciona, “não importa [...] como essa soma de satisfações se distribui entre os indivíduos” (RAWLS, 1997, p. 27-28). Sendo a distribuição das satisfações, seguindo a linguagem utilitarista, um ponto fundamental no argumento de Rawls, podemos considerar válido o seu contraponto ao utilitarismo.

Conforme observado por Silva (1998), a partir da teoria da justiça apresentada por Rawls, “o princípio da utilidade deve ser repellido, já que a liberdade não pode estar sujeita ao cálculo dos interesses sociais, que autorizam a restrição daquela, se tal levasse a um maior resultado líquido de utilidade.” (SILVA, 1998, p. 195).

Aprofundando a discussão acerca dos princípios da justiça, Rawls apresenta os seguintes dois princípios de justiça sobre os quais ele afirma crer que haveria consenso na posição original:

“Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos.” (RAWLS, 1997, p. 64)

Conforme Rawls explica, a apresentação destes dois princípios da justiça na ordem em que se encontram em sua obra visa estabelecer uma ordenação serial que deve ser obedecida. Em outras palavras, em sua teoria o primeiro princípio tem prioridade sobre o segundo, reforçando a ideia de que as liberdades básicas dos indivíduos devem estar asseguradas e não deveriam estar sujeitas a arranjos que as violem em prol de determinados resultados econômicos ou sociais.

O primeiro princípio proposto por Rawls, segundo Oliveira (2004), indica que “todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos

e liberdades básicas iguais para todos” (OLIVEIRA, 2004, p. 50). Rawls (1997, p. 65) lista como liberdades básicas mais importantes as seguintes: liberdade política, liberdade de expressão e reunião, liberdade de consciência e de pensamento, as liberdades da pessoa (inclusive a proteção contra agressão psicológica e a agressão física), o direito à propriedade privada, e a proteção contra a prisão e detenção arbitrárias.<sup>6</sup>

O segundo princípio proposto por Rawls pode ser interpretado de diferentes maneiras, em decorrência da ambiguidade das frases “vantajosas para todos” e “acessíveis a todos” conforme o autor menciona. Esclarecendo a questão da interpretação do segundo princípio da justiça, Rawls expõe quatro interpretações possíveis. Rawls apresenta estas interpretações segundo diferentes pontos de vista denominados como segue: sistema de liberdade natural, Liberal, da Aristocracia Natural, e a interpretação do ponto de vista da Igualdade Democrática, sendo esta última a que o autor afirma como a considerada em sua teoria.

A primeira parte do segundo princípio da justiça na teoria de Rawls diz que “as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável” (RAWLS, 1997, p. 64). Pela descrição de Rawls, a interpretação desta primeira parte do ponto de vista do sistema de liberdade natural advém da aplicação do princípio da eficiência às instituições, ou seja, à estrutura básica da sociedade.

De acordo com Rawls, o princípio da eficiência referido neste caso equivale ao ótimo de Pareto, conforme denominado no âmbito da Economia. Rawls explica que, segundo o princípio da eficiência (ou ótimo de Pareto), “uma distribuição de bens ou um esquema de produção é ineficiente quando há modos de fazer algo ainda melhor para alguns indivíduos sem fazer nada pior para os outros.” (RAWLS, 1997, p. 71).

---

<sup>6</sup>A título de ilustração, pode-se observar que o primeiro princípio da teoria de Rawls está muito próximo do texto adotado pelo Brasil no Artigo 5º de sua Constituição em vigor, conforme citado a seguir: “**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (BRASIL, 1988)

A interpretação da parte “b” do segundo princípio sob a ótica do sistema de liberdade natural refere-se a um sistema social aberto, no qual “as carreiras estão abertas a talentos” (RAWLS, 1997, p. 70), ou, dito diferentemente, “as posições estão abertas àqueles capazes de lutar por elas e dispostos a isso” (RAWLS, 1997, p. 71).

Estando fundamentalmente baseada no princípio da eficiência, a interpretação do sistema de liberdade natural, na visão de Rawls, tem sua aceitação comprometida. De acordo com Rawls, neste sistema qualquer distribuição que atenda ao princípio da eficiência seria considerada como justa, no entanto nesta concepção não há considerações a respeito de uma busca pela igualdade na distribuição.

A título de exemplo podemos considerar uma sociedade na qual o regime de servidão estivesse instaurado e uma pequena minoria dos indivíduos dispusessem de determinadas habilidades arbitrariamente consideradas superiores, colocando-os na posição de senhores. O restante dos indivíduos seriam os servos, pois mesmo tendo todos a oportunidade de haver ocupado as posições de senhores, não têm os talentos ou habilidades naturais arbitrariamente requeridas para tornarem-se senhores.

Nesta sociedade hipotética ainda que num dado momento inicial todos dispusessem de uma porção equitativa de ativos, ao longo do tempo o estabelecimento da servidão arbitrariamente concentraria a renda e riqueza nas mãos dos senhores. Neste cenário, o sistema social pode ser considerado eficiente, pois melhora a condição de alguns indivíduos sem piorar a condição dos demais, no entanto, a sociedade tenderia a distanciar-se de um estado de equidade na distribuição dos recursos.

A segunda interpretação possível para o segundo princípio da justiça da teoria de Rawls, denominada pelo autor como a interpretação Liberal, sendo também baseada no princípio da eficiência acrescenta considerações a respeito da igualdade. Conforme Rawls explica, a interpretação Liberal “busca mitigar a influência das contingências sociais e boa sorte espontânea sobre a distribuição das

porções”. (RAWLS, 1997, p. 77). De acordo a explicação de Rawls para esta interpretação, a parte (b) do segundo princípio significaria que as posições e cargos estariam disponíveis a todos à medida que diferentes indivíduos com graus semelhantes de habilidades e disposição para utilizá-los não tivessem as suas perspectivas diferenciadas pela sua posição inicial no sistema social.

Rawls descreve a terceira interpretação como sendo a da Aristocracia Natural. Esta interpretação considera desigualdades aceitáveis “quando menos possuiriam os que estão em posição inferior se menos fosse dado para os que estão em posição superior” (RAWLS, 1997, p. 78).

Uma vez que Rawls busca uma interpretação que considere o tratamento equitativo aos indivíduos, a interpretação chamada democrática vem a ser a sua preferida. De acordo com Rawls, esta interpretação está baseada na combinação entre o princípio da igualdade equitativa de oportunidades e o princípio da diferença.

Conforme Rawls explica, o princípio da diferença corresponde à ideia de que numa sociedade os indivíduos que estiverem em situação mais favorável podem receber porções maiores na distribuição dos bens se os indivíduos em situação menos favorável também receberem uma porção maior. “De acordo com o princípio da diferença, a desigualdade é justificável apenas se a diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições” (RAWLS, 1997, p. 82). Dito de outra forma, qualquer mudança pode ser considerada uma melhoria se proporcionar melhores expectativas para o indivíduo menos favorecido.

Segundo esta interpretação, o segundo princípio da justiça da teoria de Rawls poderia ser reescrito como segue:

As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem ao mesmo tempo (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades. (RAWLS, 1997, p. 88)

Rawls realiza uma associação entre as ideias tradicionais de liberdade, igualdade e fraternidade com a interpretação democrática dos dois princípios de justiça que propôs. Segundo Rawls, “a liberdade corresponde ao primeiro princípio, a igualdade à ideia de igualdade no primeiro princípio juntamente com a igualdade equitativa de oportunidades, e a fraternidade corresponde ao princípio da diferença” (RAWLS, 1997, p.113). A fim de explicar a associação entre a fraternidade e o princípio da diferença, Rawls utiliza como exemplo a ideia de uma família cujos membros não procuram vantagens para si, a não ser que possam obtê-las de modo que os demais tenham seus interesses promovidos.

Tendo exposto os dois princípios da justiça de Rawls e suas interpretações, concluímos a exposição do que será o principal fundamento teórico da análise que se pretende realizar no presente trabalho. Outras ideias são apresentadas por Rawls em *Uma Teoria da Justiça*, as quais teriam uma contribuição limitada e frequentemente indireta à análise do eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria, motivo pelo qual não serão expostas aqui. Outros elementos de aplicação específica desta teoria que se apresentam relevantes para a análise mencionada estão expostos juntamente a própria análise no capítulo 4.

#### 4. ANÁLISE DO EIXO GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS

Os programas Bolsa Família e Brasil Carinhoso, operados sob o eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), consistem em um conjunto de ações de transferência condicionada de renda, conforme descrito no capítulo 2. Desde 2011 estes programas atuam no sentido de atingir os objetivos determinados para o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), em especial o primeiro objetivo deste Plano, definido em prol da elevação da renda *per capita* da população em situação de extrema pobreza.

Os princípios de justiça propostos por Rawls em *Uma Teoria da Justiça* (1997) estão baseados na sua concepção de justiça como equidade, voltando-se para a estrutura básica da sociedade. Conforme Rawls explica ao referir-se à divisão das vantagens obtidas da cooperação social, estes princípios [de justiça] servem “para escolher entre as várias formas de ordenação social que determinam essa divisão de vantagens e para selar um acordo sobre as partes distributivas adequadas” (RAWLS, 1997, p. 5).

A relevância dos princípios de justiça propostos por Rawls para analisar políticas sociais distributivas, como as do eixo Garantia de Renda do Plano BSM, pode ser confirmada à medida que se verifica que estes princípios estão voltados para a parcela do bem-estar social dependente da estrutura básica da sociedade. Conforme descrito anteriormente (vide capítulo 3), ao mencionar a estrutura básica da sociedade Rawls refere-se à “maneira pela qual as instituições sociais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social” (RAWLS, 1997, p. 7).

Como observado por Hausman e McPherson (2006, p.130), na visão de Rawls o bem-estar social não é o foco da justiça. Isto porque o bem-estar de cada indivíduo depende em parte de seus próprios esforços. Desta forma, ao definir como objeto primário da justiça a maneira como as instituições sociais determinam as vantagens provenientes da cooperação social, Rawls está tratando dos aspectos de

bem-estar social pelos quais a sociedade é responsável.

Sob esta ótica, ou seja, seguindo a interpretação de Hausman e McPherson (2006, p.130) sobre a visão de Rawls de que as políticas sociais devem tratar dos aspectos de bem-estar social que dependem da sociedade (e não dos esforços individuais de cada pessoa) é que será realizada a análise deste trabalho. Primeiramente será analisado o objetivo de elevação da renda *per capita* da população em situação de extrema pobreza e, em seguida, serão analisadas as ações dos programas Bolsa Família e Brasil Carinhoso, os quais operam sob o eixo Garantia de Renda do Plano BSM.

#### **4.1. ANÁLISE DO OBJETIVO DE 'ELEVAÇÃO DE RENDA *PER CAPITA* DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA' DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

O primeiro objetivo listado no artigo 4º do decreto que institui o Plano Brasil Sem Miséria (vide capítulo 2, item 2.1) é o de elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza. A fim de avaliarmos este objetivo sob os dois princípios de justiça propostos por Rawls, devemos seguir a ordenação serial estabelecida pelo autor (RAWLS, 1997, p. 65), ou seja, o primeiro princípio deverá estar satisfeito para em seguida avaliarmos o segundo.

O primeiro princípio trata da igualdade de liberdades básicas a que cada pessoa deve ter direito. Num Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil<sup>7</sup>, estas liberdades básicas, ou seja, liberdade política, liberdade de expressão e reunião, liberdade de consciência e de pensamento, as liberdades da pessoa, o direito à propriedade privada, e a proteção contra a prisão e detenção arbitrárias, estão garantidas.

---

<sup>7</sup>Conforme disposto no Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 1988), "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos [...]" (BRASIL, 1988).

O objetivo de elevação de renda não fere a garantia destas liberdades, ao mesmo tempo em que uma renda maior pode indiretamente facilitar ao indivíduo exercer tais liberdades. Por isso, podemos concluir que este objetivo do Plano BSM satisfaz o primeiro princípio de justiça em questão.

O segundo princípio de justiça proposto por Rawls trata das desigualdades sociais e econômicas. Segundo a interpretação denominada por Rawls de democrática, desigualdades sociais e econômicas podem ocorrer quando, primeiramente, resultem em maior benefício aos menos favorecidos e, em segundo lugar, respeitem a igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 1997, p. 88).

O objetivo de elevar a renda *per capita* da população em situação de extrema pobreza delimita claramente o seu foco sobre uma parte da população, ou seja, a população em situação de extrema pobreza. Dada a definição adotada pelo governo brasileiro para os níveis de pobreza e extrema pobreza (equivalente à miséria), pode-se considerar esta última categoria como a dos “menos favorecidos”.

Ao não tratar da elevação da renda *per capita* da população brasileira em geral este objetivo contém um elemento de desigualdade. Esta desigualdade se dá no sentido de que o governo definiu o objetivo da sua política social, neste caso o Plano BSM, visando um grupo específico da população ao invés da sua totalidade. No caso específico de uma política de elevação de renda *per capita*, a totalidade da população poderia ser elegível e interessada em ações do governo que possam aumentar seu poder de compra (o que seria o efeito *ceteris paribus* de um aumento nominal de renda).

Esta desigualdade contida neste objetivo do Plano BSM, porém, visa beneficiar os menos favorecidos da sociedade brasileira, de modo que está plenamente alinhada à primeira parte do segundo princípio da justiça proposto por Rawls. Quanto à segunda parte do segundo princípio da justiça, dado que o objetivo cita apenas uma intenção de elevar a renda da parte menos favorecida da população, não há como avaliar precisamente se o ponto da busca pela igualdade equitativa de oportunidades está sendo atendido.

A fim de confirmar o atendimento ao aspecto da igualdade equitativa de



oportunidades, o objetivo poderia, por exemplo, mencionar uma intenção de aproximar o nível de renda *per capita* da população atualmente em situação de extrema pobreza ao nível de renda *per capita* que represente o nível de igual distribuição de renda no Brasil. A título de reflexão, pode-se considerar que ao definir um objetivo de elevação de renda da população em situação de miséria, a tendência de ações do Plano BSM que visem atender a este objetivo seria a de promover uma convergência para níveis de renda menos desiguais, assumindo que haja uma redistribuição da renda do país por meio do processo de transferência condicionada de renda.

#### **4.2. ANÁLISE DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E BRASIL CARINHOSO NO ÂMBITO DO EIXO GARANTIA DE RENDA DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

No âmbito do eixo Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), os programas Bolsa Família (PBF) e Brasil Carinhoso são os principais componentes voltados para o atendimento do primeiro objetivo do Plano BSM, ou seja, o de elevar a renda *per capita* da população em situação de extrema pobreza. Conforme descrições expostas no capítulo 2 (seção 2.3.1), o PBF apresenta maior relevância em termos práticos, uma vez que é através deste programa que são realizadas as ações de transferência condicionada de renda (incluindo as relacionadas ao programa Brasil Carinhoso) segundo as definições do Plano BSM.

O governo brasileiro conta com mecanismos específicos para tratar dos casos em que os cidadãos estejam incapazes para o trabalho, por meio da Previdência Social<sup>8</sup> e do Benefício de Prestação Continuada<sup>9</sup>. O Programa Bolsa Família (PBF) é fundamentalmente diferente destes outros uma vez que é um programa de transferência condicionada de renda independente da capacidade dos

---

<sup>8</sup>BRASIL, Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

<sup>9</sup>BRASIL, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

cidadãos adultos para o trabalho. As condicionalidades deste programa foram descritas no capítulo 2 (seção 2.3.1.1), estando baseadas em critérios de renda familiar *per capita* e características da composição familiar, como existência de crianças e jovens matriculados em instituições de ensino regular, além de mulheres gestantes e nutrizes na família.

A análise das ações do PBF no âmbito do Plano BSM, do ponto de vista econômico e à luz da teoria da justiça de Rawls, fica enriquecida ao contar com as informações a respeito dos efeitos macroeconômicos deste programa. Ao observar os efeitos macroeconômicos do PBF, desloca-se o foco dos resultados para os beneficiários (efeitos diretos) e evidenciam-se os resultados para a economia do Brasil (efeitos indiretos).

Com relação a estes efeitos macroeconômicos, na seção 2.3.1.1.1 do presente trabalho apresentou-se que assumindo os pressupostos de aceitação do princípio da demanda efetiva, a existência de fatores de produção ociosos e de elasticidade perfeita da oferta, além da estabilidade da propensão a poupar e do perfil de consumo das famílias, entre outros, o efeito de um incremento de R\$ 1,00 nas transferências do PBF sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e a Renda Disponível Bruta (RDB) seria de R\$ 1,78 e R\$ 1,48, respectivamente. Ou seja, sob as condições mencionadas, o efeito macroeconômico do PBF é apontado como positivo. Na mesma seção evidenciou-se que, se houver redução dos demais gastos do governo em montante equivalente ao das transferências do PBF, o efeito sobre a renda e a produção é negativo, ainda que permaneça a sua contribuição em reduzir a desigualdade da distribuição de renda.

Postos estes elementos, partimos para a discussão das ações do programa Bolsa Família (PBF) à luz dos princípios da justiça de Rawls. A principal ação do PBF é a transferência condicionada de renda, contando com benefícios de diferentes montantes e limites de acordo com as condicionalidades descritas na seção 2.3.1.1 do capítulo 2. Neste caso, para fins de simplificação, a ação que será analisada será a transferência condicionada de renda, sem distinguir os diferentes benefícios por montante ou limites definidos para cada perfil de beneficiário. Assim como realizando na seção 4.1, respeitaremos o ordenamento serial dos princípios da

justiça propostos por Rawls, iniciando pela análise do primeiro princípio para em seguida avaliar as ações sob o segundo princípio.

Recapitulando, o primeiro princípio da justiça de Rawls trata da igualdade de liberdades básicas a que cada pessoa deve ter direito. No caso das transferências condicionadas de renda, o que ocorre em termos práticos é a separação de uma parcela do orçamento público da união (orçamento federal) e o repasse ponderado do montante correspondente a esta parcela aos cidadãos que se enquadrem nas condicionalidades definidas nas regras do programa. No caso do PBF, são os cidadãos que se encontram em situação de miséria que recebem a renda do governo.

O estado de miséria, ou seja, de renda familiar *per capita* inferior a R\$ 77,00 por mês, limita os indivíduos de diversas formas como, por exemplo, quanto à possibilidade de aquisição de bens de primeira necessidade (incluindo alimentos e roupas). Estas limitações decorrentes da baixa renda não privam o cidadão, ao menos de forma direta, quanto às suas liberdades básicas. Porém, em termos práticos, as consequências das condições de vida sob tão baixa renda expõe o cidadão a vulnerabilidades que podem prejudicar o gozo das liberdades básicas a que tem direito.

A título de exemplo podemos citar a questão da proteção contra a opressão psicológica, citada por Rawls como uma das liberdades básicas da pessoa. Assumindo que seja de senso comum que um indivíduo tenha a sua autoestima significativamente prejudicada ao viver em condição de severa limitação de renda (enquadrando-se na definição de situação de extrema pobreza aplicada no PBF), por eventualmente encontrar-se em situação de fome, e por conta disso busque alimentar-se de restos depositados em lixeiras urbanas (cenário que não é incomum no Brasil).

Numa situação como esta, a baixa autoestima do indivíduo pode ser considerada uma forma de opressão psicológica e, portanto, fere as suas liberdades básicas. Se considerarmos que a transferência condicionada de renda para este indivíduo o permita adquirir os alimentos de que necessita sem necessidade de

buscar sua alimentação em lixeiras, desta forma suprimindo uma fonte relevante de uma possível baixa estima, pode-se concluir que a transferência condicionada de renda cumpre o papel de promover a garantia da igualdade de liberdades básicas na sociedade.

Outras formas de restrições de liberdades básicas resultantes de consequências da severa baixa renda poderiam ser utilizadas a título de ilustração levando à mesma conclusão. Desta forma, podemos concluir que a ação de transferência condicionada de renda do PBF promove a garantia da igualdade de liberdades básicas, que é o elemento central do primeiro princípio da justiça de Rawls.

Apesar desta conclusão inicial, um cenário mais extremo pode ser considerado e pôr à prova a aceitação da afirmação positiva quanto à satisfação das transferências condicionadas de renda ao primeiro princípio da justiça de Rawls. Numa situação em que o montante do orçamento público destinado às transferências condicionadas de renda do PBF fosse significativamente maior que o montante destinado a outros fins, como serviços públicos que estejam diretamente relacionados à garantia das liberdades básicas de toda a população (inclusive dos menos favorecidos), a ponto de comprometer algum destes serviços, poderia haver violação da igualdade de algumas liberdades básicas em prol da garantia de outras.

Rawls afirma que “essas liberdades têm um âmbito central de aplicação dentro do qual elas só podem ser limitadas ou comprometidas quando entram em conflito com outras liberdades básicas” (RAWLS, 1997, p. 65). Rawls continua a tratar das limitações de liberdades básicas afirmando que:

A prioridade da liberdade significa que, sempre que as liberdades básicas podem ser efetivamente estabelecidas, não é permitido trocar uma liberdade menor ou desigual por uma melhoria do bem-estar econômico. Só quando as circunstâncias sociais não permitem o estabelecimento efetivo desses direitos básicos é que podemos consentir com a sua limitação; e mesmo assim, essas restrições só podem ser aceitas na medida em que sejam necessárias a fim de preparar o caminho para o tempo em que elas deixem de se justificar. A negação das liberdades iguais só pode ser

defendida se isso for essencial para a mudança das condições da civilização, de modo que, no momento devido, essas liberdades possam ser usufruídas. (RAWLS, 1997, p. 164)

Como ilustração, podemos supor um cenário em que o montante total destinado às transferências condicionadas de renda necessário para atender à população em situação de miséria seja tão alto que implique em restrições orçamentárias significativas ao governo. Se, a fim de manter as transferências condicionadas de renda, o governo optar por restringir o acesso da população a determinados serviços públicos como o policiamento, por exemplo, limitando o atendimento policial aos casos em que haja violência recorrente (não atendendo ocorrências de agressão física que estejam ocorrendo pela primeira vez entre dois indivíduos), não haverá desigualdade, porém a garantia das liberdades básicas se tornará “menos ampla”.

Embora a ocorrência do exemplo pareça improvável, serve para ilustrar um caso em que haveria de fato uma redução da garantia das liberdades básicas da pessoa. Rawls assume que pode haver dois casos desta natureza, “as liberdades básicas podem ser ou menos amplas, mesmo permanecendo iguais, ou podem ser desiguais” (RAWLS, 1997, p. 267). Para Rawls, em qualquer caso a situação deve ser avaliada da perspectiva do cidadão representativo igual, tendo sempre em conta a compensação dos que têm menos liberdade (RAWLS, 1997, p. 270-271).

Após estas considerações, ainda podemos manter a ideia de que as transferências condicionadas de renda estão em linha com o primeiro princípio da justiça de Rawls, porém acrescentando uma limitação. Esta limitação seria a de que a realização das transferências condicionadas de renda não resulte em perdas da igualdade de liberdades básicas da sociedade, seja em termos de amplitude, seja com a eventual promoção de outras desigualdades. Seguindo as ideias de Rawls, a violação desta limitação só poderia ser considerada aceitável nos casos em que as circunstâncias sociais contemporâneas justifiquem a negação de determinadas liberdades básicas em prol de uma preparação para que as mesmas possam ser usufruídas em outro tempo.

O segundo princípio da justiça proposto por Rawls, por sua vez, está fundamentalmente pautado no princípio da diferença, ou seja, na ideia de que qualquer mudança pode ser considerada uma melhoria se proporcionar melhores expectativas para o indivíduo menos favorecido. Portanto, a avaliação das transferências condicionadas de renda do ponto de vista deste segundo princípio da justiça pode se dar de forma mais direta. Isso porque as condicionalidades atribuem um foco direto sobre a melhoria das condições de renda dos menos favorecidos, indicando claramente a concordância entre esta ação e o princípio da justiça em questão.

Podemos situar esta ação do programa Bolsa Família (PBF) sob o que Rawls define como instituições de justiça distributiva. Rawls afirma que “um sistema social deve ser estruturado de modo que a distribuição resultante seja justa, [...]”. Para se atingir esse objetivo, é necessário situar o processo econômico e social dentro de um contexto de instituições políticas e jurídicas adequadas” (RAWLS, 1997, p. 303).

Para um Estado Democrático e com uma economia capitalista, como é o caso do Brasil, assumindo que esteja satisfeita a igualdade de liberdade de que trata o primeiro princípio da justiça e que haja igualdade equitativa de oportunidades, Rawls propõe que haja instituições de apoio que tratem de quatro áreas ou setores: alocação, estabilização, transferências e distribuição (RAWLS, 1997, p. 304-306). Neste contexto, Rawls descreve o setor de alocação como o responsável pela manutenção da competitividade do sistema de preços, incluindo a identificação e correção de desvios em relação à eficiência causados por eventuais inconsistências entre os preços e os custos e benefícios sociais envolvidos. O setor de estabilização estaria encarregado da promoção do pleno emprego, atuando em conjunto com o setor de alocação na manutenção da eficiência da economia de mercado.

O setor de transferências, por sua vez, estaria incumbido da garantia do mínimo social, ou seja, da garantia de certo nível de bem-estar e do atendimento às exigências dos necessitados. Por fim, o setor de distribuição trataria da preservação de “uma justiça aproximativa das partes a serem distribuídas por meio da taxação e dos ajustes no direito de propriedade que se façam necessários” (RAWLS, 1997, p.

306). De acordo com Rawls, este último setor promoveria, uma correção gradual e contínua da distribuição de riqueza e impediria concentrações de poder que viessem a prejudicar a liberdade política e a igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 1997, p. 306).

Pode-se observar que as transferências ocupam um papel de destaque neste contexto em que Rawls considera que o sistema social (num Estado Democrático e capitalista) estaria adequadamente estruturado. Da forma como Rawls explica a atuação do que chamou de setor de transferências, as transferências de renda são um componente chave na adequação do sistema ao modelo de justiça como equidade, corroborando a avaliação de contabilidade destas ações com a concepção social pautada na justiça como equidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil Sem Miséria, conforme o próprio nome indica, é uma política pública voltada para a erradicação da extrema pobreza no Brasil. Este plano promove ações de assistência social em múltiplas frentes, entre as quais está o chamado eixo Garantia de Renda. Sob este eixo está o Programa Bolsa Família, o qual consiste em uma política de distribuição de renda. Neste programa o governo realiza transferências de renda a cidadãos que se encontrem em situação compatível com um conjunto de critérios específicos.

Os critérios de elegibilidade aos benefícios (transferências de renda) do Programa Bolsa Família no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria estão vinculados principalmente à renda familiar *per capita* mensal, independente da condição de aptidão do indivíduo adulto para o trabalho. Esta medida está diretamente vinculada ao objetivo de erradicação da extrema pobreza do Plano Brasil Sem Miséria, uma vez que o governo brasileiro adotou a definição de que está em estado de extrema pobreza a população cuja renda familiar *per capita* mensal esteja igual a ou abaixo de R\$ 77,00 (setenta e sete reais).

Em Uma Teoria da Justiça (1997), John Rawls apresenta uma concepção de justiça como equidade, na qual mediante alguns pressupostos, em especial a hipotética posição original em que os indivíduos se encontrem sob o que o autor denominou “véu da ignorância”, a sociedade chegaria a um consenso a respeito dos princípios da justiça social. Dois princípios de justiça social estariam na base desta concepção de justiça proposta por Rawls.

O primeiro princípio diz respeito à igualdade das liberdades básicas a que cada pessoa deve ter direito. Como liberdades básicas Rawls lista a “liberdade política [...]; a liberdade de consciência e de pensamento; as liberdades da pessoa [...]; o direito à propriedade privada e a detenção contra a prisão e a detenção arbitrárias, de acordo com o estado de direito” (RAWLS, 1997, p. 65). O segundo princípio trata das desigualdades sociais e econômicas, postulando que tais desigualdades são aceitáveis somente quando resultem em maior benefício



(melhores expectativas) aos menos favorecidos na sociedade e que as posições diferenciadas na sociedade estejam abertas a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 1997, p. 88). Este princípio está vinculado ao princípio da diferença, conforme descrito por Rawls, segundo o qual desigualdades podem ser justificadas somente se com isso forem melhoradas as expectativas da parte menos favorecida da sociedade.

À luz destes princípios de justiça social, o objetivo de erradicação da extrema pobreza e as ações de transferência condicionada de renda podem ser consideradas justas, principalmente pelo seu foco sobre a parte menos favorecida da sociedade. Na concepção de justiça como equidade proposta por Rawls, o conceito de justo não está vinculado à ideia de igualdade em seu sentido mais restrito. Nesta concepção Rawls emprega a ideia de igualdade equitativa, na qual se admite que na sociedade haja desigualdades que não tenham qualquer relação com algum tipo de mérito e, portanto, cabe à sociedade promover certas ações de compensação em prol dos menos favorecidos, conseqüentemente promovendo uma melhora nas expectativas de vida desta parte da sociedade.

Apesar desta conclusão relativamente simples, existe um aspecto não avaliado neste trabalho que poderia merecer uma discussão específica. Este aspecto diz respeito ao perímetro em que estes princípios seriam aplicáveis, dado que o que justifica a necessidade de sua existência, conforme Rawls defende, é a simultânea identidade e conflito de interesses decorrentes dos benefícios produzidos pela colaboração social. Ou seja, a origem desta discussão está na questão da divisão dos benefícios oriundos de uma colaboração mútua.

Em países com dimensões continentais, como é o caso do Brasil, é provável que entre suas diferentes regiões não se verifique de fato a existência de uma cooperação social (colaboração mútua) da qual resultem benefícios a serem divididos de forma equitativa. Esta avaliação (a qual é bastante complexa e deve levar em conta aspectos históricos), bem como a questão da aplicabilidade dos princípios no caso de não se confirmar a existência de quaisquer benefícios do que seria uma cooperação social entre as diferentes regiões não está respondida neste trabalho e poderá ser tratada em outros estudos.

## REFERÊNCIAS

BENTHAM, J. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_, Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set., 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 27/04/2014.

\_\_\_\_\_, Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun., 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 23/02/2014.

\_\_\_\_\_, Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 jun., 2011. Disponível em: <[http://www.brasilsemiseria.gov.br/legislacao/Decreto%207492%20Brasil%20Sem%20Miseria\\_2\\_6\\_2011.docx](http://www.brasilsemiseria.gov.br/legislacao/Decreto%207492%20Brasil%20Sem%20Miseria_2_6_2011.docx)>. Acesso em: 23/02/2014.

\_\_\_\_\_, Decreto n. 8.232, de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 maio, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm)>. Acesso em: 10/05/2014.

\_\_\_\_\_, Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul., 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 14/11/2014.

\_\_\_\_\_, Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República**

**Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez., 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 14/11/2014.

\_\_\_\_\_, Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan., 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 27/04/2014.

\_\_\_\_\_, Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei no 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei no 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da Lei no 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 abr., 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/l11110.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/l11110.htm)>. Acesso em: 23/02/2014.

\_\_\_\_\_, Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 out., 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm)>. Acesso em: 23/02/2014.

\_\_\_\_\_, **Portal Brasil Sem Miséria**. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br>>. Acesso em: 23/02/2014.

HAUSMAN, D. M., McPHERSON, M. S., **Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy**. New York: Cambridge University Press, 2006.

HOFFMANN, R., KAGEYAMA, A., **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 15, p. 79 – 112, 2006. Disponível em: <[http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V15-F1-S26/05-kageyama\\_hoffmann.pdf](http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V15-F1-S26/05-kageyama_hoffmann.pdf)>. Acesso em: 13/07/2014.

INSTITUTO PARANÁ DE DESENVOLVIMENTO (IPARDES). **Modelo Insumo-Produto**: uma aplicação para a economia paranaense. Curitiba, 2014. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/tru-mip/Nota\\_Tecnica\\_25\\_MIP.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/tru-mip/Nota_Tecnica_25_MIP.pdf)>. Acesso em: 14/11/2014.

NERI, M. C., VAZ, F. M., SOUZA, P. H. G. F., Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 193-206. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/porta/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_10\\_anos.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta/imagens/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10_anos.pdf)>. Acesso em: 14/11/2014.

OLIVEIRA, S. A. M. de, **Teoria da Justiça de Rawls**. Revista do Curso de Direito da Faculdade Campo Limpo Paulista, Porto Alegre, v. 2, p. 49 – 56, 2004. Disponível em: <[http://www.faccamp.br/direito/revista/revista\\_faccamp\\_2.pdf](http://www.faccamp.br/direito/revista/revista_faccamp_2.pdf)>. Acesso em: 18/03/2014.

PAES-SOUZA, R. **Plano Brasil Sem Miséria**: Incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil. Working Paper, n. 113. Brasília: IPC-IG, 2013. Disponível em: <[http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/plano\\_brasil\\_sem\\_miseria.pdf](http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/plano_brasil_sem_miseria.pdf)>. Acesso em: 23/02/2014.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: FERRAREZI, E., SARAVIA, E. **Políticas Públicas Coletânea**. Brasília: 2006. p. 28. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=285](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=285)>. Acesso em 14/11/2014.

SILVA, R. P. M. da. **Teoria da Justiça de John Rawls**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 138, p. 193 – 212, abr./jun, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16/03/2014.