

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**TEORIAS DA JUSTIÇA, DA DECISÃO E DA  
ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA**

**JOSÉ RENATO GAZIERO CELLA**

**FEDERICO LOSURDO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

T314

Teorias da justiça, da decisão e da argumentação jurídica [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Federico Losurdo, José Renato Gaziero Cella – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-379-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Justiça. 3. Decisão. 4. Argumentação Jurídica. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



**XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA**  
**TEORIAS DA JUSTIÇA, DA DECISÃO E DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA**

---

**Apresentação**

No XXV Congresso do CONPEDI, realizado de 07 a 10 dezembro de 2016, que teve lugar na UNICURITIBA, em Curitiba-PR, o Grupo de Trabalho - GT “Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica” se destacou no evento não apenas pela qualidade dos trabalhos apresentados, mas pelo numeroso público, composto por pesquisadores-expositores e interessados, que deixou a sala repleta até o término das atividades. Foram apresentados 22 artigos objeto de um intenso debate presidido pelos coordenadores e acompanhado pela participação instigante do público presente.

Esse fato demonstra a inquietude que o tema desperta na seara jurídica. Cientes desse fato, os programas de pós-graduação em Direito empreendem um diálogo que suscita a interdisciplinaridade na pesquisa e se propõe a enfrentar os desafios que os temas do GT impõem ao Direito. Para apresentar e discutir os trabalhos produzidos sob essa perspectiva, os coordenadores do grupo de trabalho dividiram os artigos em blocos, que se congregam nesta coletânea.

Os artigos que ora são apresentados ao público têm a finalidade de fomentar a pesquisa e fortalecer o diálogo interdisciplinar em torno dos temas da justiça, da decisão e da argumentação. Trazem consigo, ainda, a expectativa de contribuir para os avanços do estudo desse tema no âmbito da pós-graduação em Direito brasileira, apresentando respostas para uma realidade que se mostra em constante transformação.

Os Coordenadores:

Prof. Dr. José Renato Gaziero Cella - IMED

Prof. Dr. Federico Losurdo - UFMA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A JUSTIÇA COMO EQUIDADE DE RAWLS:  
UM CONTRIBUTO PARA ALCANÇAR A REDUÇÃO DA POBREZA**

**THE “BOLSA FAMÍLIA” PROGRAM AND JUSTICE AS RAWLS’S EQUITY:  
CONTRIBUTION TO ACHIEVE POVERTY’S REDUCTION**

**Karina Pinto Brasileiro  
Joelma Vieira de Queiroz Carneiro**

**Resumo**

O presente artigo tem como objetivo analisar a justiça como equidade de Rawls e o Programa Bolsa Família para se alcançar o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 1 (reduzir a extrema pobreza e a fome), através do estudo das desigualdades econômicas e sociais que existem na sociedade, bem como da análise da pobreza multidimensional no Brasil. Quanto ao ODM 1, aprofunda-se o estudo sobre suas metas internas, verificando os impactos do programa social Bolsa Família no cumprimento integral do objetivo, a fim de propor melhoras em seu funcionamento e identificar desafios para eventuais objetivos a serem propostos pela ONU.

**Palavras-chave:** Rawls, Programa bolsa família, Odm 1, Pobreza multidimensional

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to analyze justice as fairness Rawls and Family Grant Program to achieve the Millennium Development Goal 1 (reducing extreme poverty and hunger), through the study of economic and social inequalities that exist in society as well as the detailed analysis of multidimensional poverty in Brazil. In relation to ODM 1, deepens the study on its internal goals, checking the impact of the social program “Bolsa Familia” in full compliance with the objective, in order to propose improvements in their operation and identify challenges for any new objectives to be proposed by the UN.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Rawls, Bolsa família program, Odm 1, Multidimensional poverty

## INTRODUÇÃO

No início do novo milênio, o combate à pobreza adquire proeminência e seu enfrentamento é redimensionado no cenário internacional, quando a ONU cria os oito objetivos de desenvolvimento do milênio, que deveriam ser cumpridos por todos os países signatários no prazo de 15 anos, ou seja, até 2015.

O Banco Mundial afirma que o combate à pobreza é um dos principais desafios mundiais, difundindo uma ideia de pobreza para além da baixa renda, incluindo também baixos indicadores em educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano.

Com isso, novos argumentos sobre as relações entre pobreza e desenvolvimento afirmam-se, tendo como base a Justiça como equidade de Rawls. Tal acontecimento desvela outras dimensões da pobreza agora enfatizadas para além da renda.

Entender a pobreza como um problema multidimensional, condicionada por diversos determinantes para além dos exclusivamente econômicos, é considerar que educação, saúde, alimentação, saneamento básico, segurança pública etc, são dimensões intrínsecas e primordiais de uma política de combate à pobreza.

Entra em ascensão a opinião de que políticas e instituições voltadas para os grupos mais vulneráveis podem promover tanto eficiência quanto equidade. A partir de então, os programas de transferência com condicionalidades, focalizados nos pobres, passam a ser implementados no intuito de cumprir funções redistributivas e de alívio da pobreza, como o Programa Bolsa Família.

No que tange ao objetivo de desenvolvimento do milênio 1, qual seja, erradicar a extrema pobreza e a fome, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para esse objetivo, tendo alcançado essa meta antes do prazo final. Tal conquista se deve muito ao Programa Bolsa Família, criado em 2003, maior programa de transferência direta de renda do mundo que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, tendo como foco de atuação as famílias com renda total *per capita* inferior a R\$ 77 mensais (segundo o último reajuste de 2008), tentando garantir-lhes uma renda mínima, para posterior inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos.

Assim, pode-se afirmar que o Programa Bolsa Família, aliado à proposta de John Rawls de Justiça como equidade, pode ser uma ferramenta importante no combate à pobreza e às desigualdades econômicas sociais, através de uma justiça distributiva que beneficie os menos favorecidos.

## 2 DESIGUALDADES ECONÔMICAS E SOCIAIS

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, inciso III, trouxe como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização além da redução das desigualdades sociais e regionais. No entanto, ainda que tenha havido essa positivação, o Brasil ainda possui um dos maiores índices de desigualdade social do mundo e um dos fatores que provoca essa desigualdade é a heterogênea distribuição de renda, a qual gera pobreza e exclusão social.

Nesse sentido, Castel (apud SCWARTZMAN, 2004) define exclusão social como um caminho de volta, descendente, ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade. A fase extrema desta exclusão é aquela que ocorre a ruptura familiar, afetiva e de amizade.

O fato é que o conceito de exclusão traz implícita a problemática da desigualdade, conforme diz Schwartzman (2004, p. 36), “já que os excluídos só os são pelo fato de estarem privados de algo que os outros (incluídos) usufruem”. Neste sentido, é imperiosa a missão do Estado na proteção desses direitos relacionados ao pleno exercício da cidadania como também de oportunizar aos cidadãos direito ao trabalho, a uma vida digna, com alimentação balanceada capaz de produção física e intelectual, com moradias adequadas e educação de qualidade como forma de redução das desigualdades.

Neste norte, vale destacar o que o supracitado autor pontua sobre as desigualdades sociais:

As discussões acadêmicas e políticas vêm proliferando neste campo, após se verificarem as questões de gênero, de raça, de origem, de idade, todas constituintes de problemas sociais de séria gravidade convergem ao problema da pobreza e da desigualdade econômica. É nestas circunstâncias que mulheres, negros, índios, velhos, crianças, deficientes, migrantes e imigrantes compartilham em geral de desigualdades comuns à carência econômica e não raro à pobreza absoluta: a desigualdade de saúde, de moradia, de ocupação social, de bem-estar e, traço comum, a desigualdade política. A pobreza, nas suas feições de desigualdade de renda e de acesso a recursos, repercute claramente na participação política (SCHWARTZMAN, 2004, p. 37).

Por sua vez, Paes de Barros (2000) afirma que o Brasil não é um país em sua essência pobre, mas um país com uma enorme quantidade de pobres e que essa estrutura se apresenta tendo como causa principal a “perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social” (PAES DE BARROS, 2000, p. 123). Assevera

que ao Estado brasileiro seja imperativo criar estratégias para estimular tanto o crescimento econômico, como o desenvolvimento social, como a eliminação da desigualdade social no país:

É imperativo reduzir a desigualdade tanto por razões morais, como por motivações relativas à implementação de políticas eficazes para erradicar a pobreza. A tradição brasileira, contudo, tem reforçado a via única do crescimento econômico, sem gerar, como vimos, resultados satisfatórios no que diz respeito à redução da pobreza. É óbvio que reconhecemos a importância crucial de estimular políticas de crescimento para alimentar a dinâmica econômica e social do país. No entanto, para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade. (PAES DE BARROS, 2000, p. 141).

Conforme dados do Banco Mundial (2016), o Brasil apresenta diferenças regionais extremas, especialmente em indicadores sociais como saúde, mortalidade infantil e nutrição. Além disso, afirma que a desigualdade se mantém em dissonância para um país considerado de renda média.

E conforme o relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2016) demonstra-se a importância da educação, pois possibilita aos indivíduos a viverem conforme o seu potencial, e os tornam mais capazes para lidarem com os problemas que possam ocorrer, até mesmo na facilidade de mudanças tendo em vista a condição capacitante do indivíduo.

A educação é importante não só porque habilita os indivíduos a viverem de acordo com o seu potencial e faz aumentar a produtividade, mas também porque aumenta a capacidade dos indivíduos para lidarem com os choques. Os indivíduos mais instruídos têm mais facilidade, por exemplo, em mudar de emprego. Embora os efeitos benéficos dessas políticas possam ser evidentes, a verdade é que continuam a ser cruciais (PNUD, 2016, p. 85).

Considerando que a pobreza possui várias dimensões, esta não seria apenas a ausência de rendimento, mas outras deficiências sociais, tais como educação e saúde, que merecem atenção especial por parte dos poderes públicos e também da sociedade. Nesse sentido, verifica-se a necessidade de adoção de políticas públicas como possibilidade de intervenção do Estado para direcionar ao patamar elementar de direitos, onde o Estado deve operar como mecanismo de ação da sociedade, que visa “à equalização de condições sociais para fortalecimento dos cidadãos até o ponto em que se tornem aptos ao desenvolvimento político e econômico” (POMPEU; ANDRADE, 2011, p. 8015-8016).

Destaque-se ainda que Rawls (2002) abraça o entendimento de que as desigualdades sociais e econômicas são inerentes a uma economia mais eficiente do que outra que, simplesmente, postule uma política de distribuição igualitária da riqueza. As pessoas em pior situação social estão ainda melhor em um ambiente de desigualdade do que se a economia fosse estruturada pela igualdade de riqueza:

[...] Como autoriza o princípio da diferença, certos cidadãos têm, por exemplo, uma riqueza maior e uma renda mais alta e, por conseguinte, muito mais meios que lhes permitem concretizar os seus fins. Quando esse princípio é respeitado, porém, esse valor menor da liberdade é compensado no seguinte sentido: os meios polivalentes disponíveis para que os membros menos favorecidos da sociedade concretizem os seus fins seriam ainda menores se as desigualdades sociais e econômicas, medidas pelo índice dos bens primários, fossem diferentes do que são. A estrutura básica da sociedade está organizada de tal maneira que maximiza os bens primários à disposição dos menos favorecidos para que eles utilizem as liberdades básicas que estão à disposição de todos. Isso constitui uma das metas centrais da justiça política e social (RAWLS, 2002, p. 177).

O princípio da diferença, portanto, não apenas é o instrumento utilizado por Rawls para compensar a exceção feita à igualdade em nome da eficiência econômica, como asseguraria, institucionalmente, a circunstância que autorizaria a desigualdade “injusta”, ao criar logística para convertê-la no melhor benefício dos piores situados social e economicamente. Não se pode, entretanto, perder por perspectiva o forte peso que a igualdade dita material possui à Teoria de Rawls: a justa oportunidade e o princípio da diferença seriam imprescindíveis à equidade característica das democracias. A igualdade de liberdade, ainda importa ressaltar, demandaria o intrincado arranjo institucional para assegurar justa oportunidade para o preenchimento de cargos e funções, conforme se verá no tópico específico.

## 2.1 A POBREZA NO BRASIL

Para Rocha (2006, p. 14), “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive”. Há quem diga, ainda, que indivíduos, famílias e grupos podem ser considerados pobres quando lhes faltam recursos para obter uma dieta básica, participar socialmente e ter condições de vida que são legitimadas pela sociedade à qual pertencem ou quando uma pessoa ou sua família não tem condições de viver dentro dos padrões estabelecidos em um certo momento histórico. Percebe-se, portanto, que ainda são

encontrados conceitos de pobreza atrelados à falta de recursos, à escassez de condições básicas de sobrevivência ou ao não alcance de certo padrão social estabelecido.

O fato é que não se pode definir pobreza com base apenas no aspecto monetário, sem considerar outros aspectos importantes, como as liberdades dos indivíduos, as suas necessidades e a capacidade de escolher entre as diversas oportunidades. O que se propõe é que, além do aumento de renda, sejam considerados outros fatores, como a privação das liberdades e das oportunidades dos indivíduos, para aferição do desenvolvimento e da pobreza e para a promoção de políticas públicas eficazes.

Corroborando esse entendimento, Demo (2003, p. 198) afirma que “pobreza não pode ser definida apenas como carência. Se assim fosse, não teria causas sociais [...] ser pobre não é apenas não ter, mas ser coibido de ter”. Nessa perspectiva, não são apenas os critérios monetários que serão capazes de afirmar quem é pobre e quem não é. Mas é, sobretudo, análise detalhada das necessidades dos indivíduos, da privação das liberdades e das oportunidades dos membros de uma certa comunidade.

A pobreza é um atentado contra o direito à vida e viola a dignidade da pessoa humana. Impede o exercício das liberdades e a participação democrática e consciente do cidadão. Desse modo, conforme já exposto, o critério monetário para auferir quem é pobre não é o mais indicado, tendo em vista que não considera outros elementos fundamentais, como as suas necessidades e peculiaridades e a garantia de direitos básicos como a democracia, a liberdade e igualdade. De acordo com Sen:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos engenhosos dos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm amplos papéis no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. (SEN, 2000, p. 120)

Desse modo, a fim de que os indivíduos sejam efetivamente autores das mudanças sociais, e não apenas expectadores, urge a preocupação do Estado em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos, de modo que haja igual possibilidade de participação entre todas as pessoas.

Ao introduzir aspectos relacionados à política nos debates acerca da definição de pobreza, o significado usual de carência material perde o sentido. O cerne da questão é a

ausência de oportunidades. Não é o “não ter”, mas é o não poder sequer ter a oportunidade de ter. É a condição humana como objeto de manipulação alheia.

Outrossim, a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, à alimentação adequada, ao trabalho e à renda digna, é não participação social e política.

Destaca-se que o crescimento econômico não garante a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Por outro lado, a expansão dos serviços de educação, saúde e saneamento básico, por exemplo, aumenta as capacidades dos indivíduos e as oportunidades de participação e emancipação social, concretizando, assim, a ideia de desenvolvimento social e humano. Este desenvolvimento, por sua vez, influencia não só no aumento da qualidade de vida das pessoas, mas também “no crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada (DEMO, 2003).

O que se pretende afirmar é que o investimento no crescimento econômico sem a introdução de políticas públicas efetivas de acesso aos serviços de educação e saúde, por exemplo, não garante o desenvolvimento da sociedade. Mas o investimento nessas políticas públicas, em contrapartida, geram desenvolvimento econômico a longo prazo.

Afirma Ferreira (2004, p. 93) que “a concretização do desenvolvimento exige, então, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança”. Torna-se, assim, pressuposto do desenvolvimento, a exclusão de todos os impeditivos da liberdade: a pobreza, a privação de direitos sociais e individuais, a tirania política, a ausência de oportunidades etc.

O desenvolvimento econômico, portanto, deve ser entendido de forma qualitativa e não meramente quantitativa. Deve-se assegurar, nas palavras de Ferreira (2004), a qualidade do crescimento, que certamente não é verificado se a base analisada for somente a renda do indivíduo.

É de bom alvitre mencionar ainda o pensamento de Sachs (2001) ao defender que o crescimento econômico não se traduz automaticamente em desenvolvimento. Sachs chama a atenção para o que designa de crescimento pela desigualdade, circunstância que produz efeitos sociais perversos, resultantes da acumulação de riquezas nas mãos da minoria, com simultânea produção de pobreza para a grande maioria da população e deterioração das condições de vida dos menos favorecidos. Nos casos extremos, afirma o autor, existiria crescimento com involução, um tipo de crescimento para dentro, potencializador de desigualdades e de violência.

Sachs adverte que o fato de o desenvolvimento não estar exatamente contido nos parâmetros do crescimento econômico não significa que sejam expressões opostas ou contraditórias. O crescimento econômico continua sendo condições necessária para o desenvolvimento (SACHS, 2001).

Assim, quando o projeto social prioriza e efetiva a melhoria das condições de vida da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

Há de se destacar ainda que, segundo Sen (2000), uma das questões do grande êxito da pobreza estaria na privação do que ele chama de liberdades substantivas. Tais privações roubam das pessoas a liberdade de saciarem sua fome, de terem acesso à água tratada, saneamento básico, moradia, participação das decisões políticas, vestuários apropriados, de terem acesso a uma educação de qualidade. O Estado deveria ser mais presente na vida dos cidadãos para que tais liberdades substantivas fossem de fato exercidas, sem privações. Assim, afirma ainda que:

Existem boas razões para que se veja a pobreza como privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda. A privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências (SEN, 2000, p. 35).

Dessa forma, a pobreza só seria combatida na medida em que aumentassem as liberdades substantivas de cada indivíduo. O desenvolvimento social só poderá ser alcançado se primeiro resolver as questões da pobreza e das desigualdades. O combate à pobreza e as situações por ela gerada tornam-se o meio e o fim para se alcançar o desenvolvimento social.

### **3 JUSTIÇA COMO EQUIDADE E RAWLS**

Rawls (2003, p. 60), na obra *Justiça como Equidade*, oferece uma concepção política de justiça, onde essa justiça equitativa fundamentalmente possui dois princípios básicos, o da liberdade e o da igualdade. Assim, afirma que no princípio da liberdade, cada pessoa teria o direito a um modelo de liberdades básicas que fossem iguais e compatibilizadas dessa mesma forma para todos.

Em relação à igualdade, Rawls (2003, p. 60) afirma que as desigualdades sociais e econômicas devem atender à pelo menos duas condições, uma que todos tenham oportunidades equitativas, e que o benefício seja ao máximo para os membros menos favorecidos em uma sociedade.

Cada pessoa tem o direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos”. O segundo, que “as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade. (RAWLS, 2003, p.60).

A igualdade de oportunidades deve ser disponibilizada aos membros de uma comunidade. A igualdade seria fator intrínseco para a eliminação da pobreza, a desigualdade que se opera atualmente no Brasil, que, mesmo posicionado entre as maiores economias mundiais, sofre ainda com os efeitos da concentração de renda, gerando um elevado nível de pobreza (HOLANDA, 2014, p. 78).

Ademais, a “Justiça como Equidade” apresenta uma visão igualitária. Rawls (2003) entende que existem muitas razões para regulamentar as desigualdades econômicas e sociais. E destaca quatro: a primeira consiste no fato de que todas as pessoas deveriam ter ao menos o suficiente para a satisfação das necessidades básicas. Uma segunda razão é impedir que poucas pessoas dominem um grande número de indivíduos. Uma terceira razão está na raiz da própria desigualdade, haja vista as desigualdades econômicas e políticas significativas causarem nos indivíduos um sentimento de inferioridade que pode causar sérios danos. Finalmente, uma última razão seria que a desigualdade pode ser errada ou injusta mesmo que os atores sociais se utilizem de métodos equitativos (RAWLS, 2003, p. 183).

Apresentadas essas premissas gerais, Rawls descreve um sistema de justiça e analisa se ele é válido. Considerando-se a sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre cidadãos livres e iguais, que princípios de justiça são mais apropriados para determinar direitos e liberdades básicas, bem como para regular as desigualdades sociais e econômicas das perspectivas de vida dos cidadãos?

O primeiro princípio geral descreve que todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza e as bases sociais do auto-respeito – devem ser distribuídos igualitariamente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa para todos. A injustiça, portanto, se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos. O segundo princípio geral tem a seguinte formulação: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (RAWLS, 2002, p. 62-64).

No entanto, para que se consiga entender com mais clareza os princípios da Justiça de Rawls, mister se faz analisar a sua Teoria da Justiça.

Em “Uma Teoria da Justiça”, Rawls (2002) apresenta de forma provisória os princípios sobre os quais crê que haveria consenso na posição original. Mas deixa claro que se trata apenas de um esboço. Assim, podem ser representados os dois princípios da justiça, num primeiro momento:

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 as 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, 2002, p. 64)

De plano, o filósofo esclarece que tais princípios se aplicam primeiramente à estrutura básica da sociedade. De acordo com o primeiro princípio, as liberdades mais importantes - tais como a liberdade política e de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; as liberdades da pessoa; o direito à propriedade privada e a proteção contra detenções arbitrárias - devem ser iguais. (RAWLS, 2002). Todos os cidadãos, sem exceção, têm direito às liberdades acima descritas, visto que todos são iguais e merecem o mesmo tratamento e respeito. Não há como conceber que por diferenças de raça, credo ou concepção política, seja usurpada a liberdade de alguém.

O segundo princípio, por sua vez, deverá ser aplicado à distribuição de renda e riqueza e às organizações que se utilizam de diferenças de autoridade e de responsabilidade. A aplicação dele, num primeiro momento, se dá mantendo as posições abertas e depois organizando as desigualdades econômicas e sociais de modo que todos os indivíduos possam ser beneficiados (RAWLS, 2002). Logo, esta distribuição de rendas e riquezas deve ser vantajosa para todos, bem como as posições de autoridade e responsabilidade acessíveis a todos.

Mais tarde, em “Justiça como Equidade”, Rawls apresenta a definição decisiva dos dois princípios:

a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e (b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao

máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença) (RAWLS, 2003, p. 60).

O primeiro princípio tem por objetivo garantir a igual liberdade para todos. As liberdades básicas iguais – em Justiça como equidade - são as seguintes: liberdade de pensamento e de consciência, liberdades políticas, liberdade de associação, liberdades da pessoa e direitos e liberdades abarcadas pelo estado de direito. (RAWLS, 2003, p. 62). A ideia de Rawls é que os indivíduos tenham a mais ampla liberdade, mas que esta seja compatível com a igual liberdade para todos.

Constata-se que o primeiro princípio não se aplica apenas à estrutura básica, mas à constituição, seja ela escrita ou não, e abarca elementos constitucionais essenciais (RAWLS, 2003, p. 64-67).

O segundo princípio refere duas ideias fundamentais: a igualdade equitativa de oportunidades e a diferença:

A igualdade equitativa de oportunidades significa aqui igualdade liberal. Para alcançar seus objetivos, é preciso impor certas exigências à estrutura básica além daquelas do sistema liberal natural. É preciso estabelecer um sistema de mercado livre no contexto de instituições políticas e legais que ajuste as tendências de longo prazo das forças econômicas a fim de impedir a concentração excessiva da propriedade e da riqueza, sobretudo aquela que leva à dominação política. A sociedade também tem de estabelecer, entre outras coisas, oportunidades iguais de educação para todos independentemente da renda familiar [...] (RAWLS, 2003, p. 62).

Se a igualdade equitativa de oportunidades estiver presente, não apenas os cargos públicos e posições sociais estarão abertos, mas todos terão uma chance igual de ter acesso a eles. Nesse sentido, supondo que exista uma distribuição de dons naturais, os indivíduos que tiverem o mesmo nível de talento devem ter as mesmas perspectivas de sucesso, independente de sua classe, origem ou raça (RAWLS, 2003, p. 61).

Extraí-se da teoria rawlsiana o entendimento de que a distribuição de renda e riqueza não deve ser necessariamente igual para todos, mas estar à disposição e ser vantajosa para todos. A teoria da justiça rawlsiana não pretende apresentar uma justificativa para as desigualdades sociais e econômicas, mas busca uma forma de remediá-las. Para ele (2002, p. 79), “[...] chega-se à igualdade democrática por meio da combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença”.

Sob este liame de compreensão, o princípio da diferença consiste numa tentativa de remediar as desigualdades sociais e econômicas existentes. Para explicá-lo, Rawls (2002)

adota uma situação hipotética na qual leva em consideração a distribuição de renda entre as classes sociais. Supõe, a partir disso, que os vários grupos pertencentes a faixas de renda diversas estejam representados e que se possa julgar a distribuição em relação a eles. Supõe ainda, que as pessoas que de início pertençam à classe empresarial numa democracia com propriedade privada terão perspectivas superiores se comparadas aos indivíduos que pertençam à classe de trabalhadores não especializados. O que então pode justificar essa desigualdade inicial? Ora, é possível justificar a desigualdade de expectativas se a diminuição dela tornar a classe trabalhadora mais desfavorecida ainda.

O princípio da diferença justifica ou tolera a desigualdade quando a diferença de expectativas for vantajosa para aquele que se encontra em piores condições. Assim, percebe-se que o filósofo, em cada um dos princípios, mantém a ideia de distribuição justa.

Os princípios acima explicitados devem ser adotados e aplicados em quatro estágios, segundo Rawls (2003, p. 67-68): primeiramente, os indivíduos adotam os princípios de justiça acobertados pelo véu da ignorância. Passa-se, então, ao estágio da convenção constituinte, ao estágio legislativo em que são promulgadas as leis, observados os preceitos constitucionais e os princípios de justiça, e, finalmente, o estágio no qual as normas são aplicadas por governantes e geralmente seguidas pelos cidadãos e interpretadas pelos membros do judiciário.

Em outras palavras, a teoria da justiça pode ser assim sintetizada: exige-se igualdade na distribuição de direitos e deveres básicos, entretanto, as desigualdades sociais e econômicas poderão ser mantidas se forem justas, ou seja, se produzirem benefícios compensadores para todos, notadamente para os que se encontrarem em situação menos favorável.

#### **4 A ONU E O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO 1: REDUZIR A POBREZA E A FOME**

Na aurora do novo milênio, precisamente entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000, na cidade de Nova Iorque, 191 países e quase 150 chefes de Estado e Governo, reuniram-se para a maior reunião internacional da história mundial. Ali foi finalmente aprovada a Declaração do Milênio das Nações Unidas, depois de meses de negociações e diversos Fóruns Regionais, em que milhares de pessoas puderam ser ouvidas. Tal Declaração deu toda uma nova roupagem e significado à Organização das Nações Unidas (ONU), que pelos próximos 15 anos (2000-2015) passaria a monitorar, incentivar e auxiliar, nas mais diversas formas (desde

o envio de alimentos e fundos, passando pela constituição de braços internacionais de seus escritórios dentro dos próprios países membros), o cumprimento dos 8 objetivos centrais definidos na Declaração.

O primeiro ponto abordado pela Declaração foi a questão da globalização, e a preocupação de que esta viesse a ser uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, atualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual, reconhecendo que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema fundamental (ONU, 2000, p.2), como foi, e ainda é, a situação brasileira. Assim, os líderes consideraram que somente “através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro comum, baseado na nossa condição humana comum, em toda a sua diversidade, podia a globalização ser completamente equitativa e favorecer a inclusão”, permitindo ao ser humano o alcance de sua eterna busca por condições melhores e mais dignas (SCHMIDT e REINERT, 2015, p. 207).

Advém desta constatação dos múltiplos efeitos da globalização a necessidade da criação de programas internos que propiciem uma maior equalização da renda e, especialmente, do amparo aos mais necessitados, levando-se em consideração que a globalização gera ganhadores e perdedores, ou os países “ricos com pessoas pobres”.

A Declaração reitera os princípios centrais que devem reger as relações internacionais no século XXI: liberdade, igualdade, solidariedade (os problemas mundiais devem ser enfrentados de modo conjunto e “os que sofrem, ou os que beneficiam menos, merecem a ajuda dos que se beneficiam mais” (ONU, 2000, p. 3), tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum. Dessa gama principiológica é que se delinearam os 8 Objetivos do Milênio, que deveriam ser cumpridos por todos os países signatários no prazo de 15 anos, ou seja, até 2015.

Os Objetivos do Milênio não podiam - e não foram de fato - ser vistos apenas como recomendações genéricas, o que levou países como o Brasil a pesados investimentos sociais para seu cumprimento (como é o caso da criação do Programa Brasil Sem Miséria, do qual o Bolsa Família, a ser detalhado na sequência, faz parte).

No Brasil, coube ao PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (representante da ONU no país desde a década de 60) a coordenação e mapeamento dos Objetivos, bem como a confecção dos relatórios, feitos através do “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”. Coube a ele também a apresentação de maneira sucinta dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e seus indicadores: a) Objetivo 1 – Erradicar a extrema pobreza e

a fome (foco central deste artigo, a ser detalhado abaixo); b) Objetivo 2 – Atingir o ensino básico universal; c) Objetivo 3 – Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; d) Objetivo 4 – Reduzir a mortalidade na infância; e) Objetivo 5 – Melhorar a saúde materna; f) Objetivo 6 – Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; g) Objetivo 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental; h) Objetivo 8 – Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento (ONU, 2015).

No que tange ao cumprimento desses objetivos, o último relatório dos ODM da ONU mostrou que o esforço de 15 anos tem produzido o mais bem sucedido movimento de combate à pobreza da história:

- Desde 1990, o número de pessoas que vivem em extrema pobreza diminuiu em mais da metade;
- A proporção de pessoas subnutridas nas regiões em desenvolvimento caiu quase pela metade;
- A taxa de matrículas no ensino primário nas regiões em desenvolvimento atingiu 91 por cento, e muito mais meninas estão agora na escola em comparação com 15 anos atrás;
- Ganhos notáveis também foram feitos na luta contra o HIV/AIDS, a malária e a tuberculose;
- A taxa de mortalidade de menores de cinco anos diminuiu em mais da metade, e a mortalidade materna caiu 45 por cento no mundo;
- A meta de reduzir pela metade a proporção de pessoas que não têm acesso a fontes de água potável também foi atendida. (PNUD, 2016)

No entanto, o trabalho em conjunto ainda não atingiu milhões de pessoas, ainda é preciso mais esforço para acabar com a fome, alcançar a plena igualdade de gênero, a melhoria dos serviços de saúde e ter todas as crianças na escola. Para tanto, embora muito se tenha avançado, é que no dia 25 de setembro de 2015 foi aprovada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas relacionadas. Os ODS aprovados foram construídos sobre as bases estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de maneira a completar o trabalho e responder aos novos desafios. São integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (PNUD, 2016).

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) devem ser implementados por todos os países do mundo durante os próximos 15 anos, até 2030. Entretanto, tais objetivos não são objeto desse estudo, razão pela qual mister se faz retomar a análise do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 1.

Em relação à erradicação da extrema pobreza e da fome (objeto deste artigo), o ODM 1 dividia-se em 5 eixos centrais:

1. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC (paridade de poder de compra) por dia.
2. Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia.
3. Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens.
4. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.
5. Erradicar a fome entre 1990 e 2015 (ONU, 2016).

Constata-se, então, que a erradicação da pobreza e da fome estava pautada, basicamente, na questão do aumento da renda da população, especialmente através do exercício do trabalho remunerado. Segundo o PNDU (2016):

O Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta A do ODM 1, reduzindo a pobreza extrema e a fome não apenas pela metade ou a um quarto, mas a menos de um sétimo do nível de 1990, passando de 25,5% para 3,5% em 2012. Isto significa que o país, considerando os indicadores escolhidos pela ONU para monitoramento do ODM 1, alcançou tanto as metas internacionais quanto as nacionais (PNUD, 2016).

Como isso foi possível? Quais os caminhos legais e institucionais percorridos e escolhidos pelo país para distinguir-se tanto nessa meta, estando hoje em uma situação quase de fome residual (abaixo de 3%<sup>9</sup>), contra um dos maiores violadores do mapa da fome da ONU, que era há pouco mais de 25 anos? São estes aspectos, ligados diretamente a criação do Bolsa Família no início dos anos 2000, que serão abordados na sequência.

### 3.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (BF) foi instituído oficialmente no Brasil através da Lei nº 10.836 de 2004, que converteu a Medida Provisória 132, do ano anterior, em lei, dando início a uma nova fase nas políticas sociais brasileiras. O Bolsa Família foi responsável pela unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, todos associados ao Cadastro Único (CadÚnico), facilitando assim o acesso às famílias de baixa renda e a um controle mais rigoroso por parte do Governo (MDS, 2016).

O programa formou-se como uma das linhas de ação do Fome Zero (MDS, 2016), gestado em 2002, e teve sua continuidade e expansão com as diretrizes do Brasil Sem Miséria, a partir de 2011. Sua coordenação está sob responsabilidade do Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), hoje o órgão responsável também pela consolidação de todos os dados referentes ao programa.

O Programa Bolsa Família trata-se do maior programa de transferência direta de renda do mundo que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, tendo como foco de atuação as famílias com renda total per capita inferior a R\$ 77 mensais (segundo o último reajuste de 2008), tentando garantir-lhes uma renda mínima, para posterior inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos (MDS, 2016)

Sua sistemática de funcionamento divide-se em três eixos principais: a) a transferência direta de renda, para promover o alívio imediato das situações mais crônicas de fome; b) as condicionalidades para a permanência no programa, contrapartidas prestadas pelos beneficiários pela benesse recebida, também com o intuito de reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; c) e, por fim, as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (MDS, 2016).

Em termos de público atendido e orçamento total, segundo retrospectiva tratada por Lima e Silva (2014), quando da sua criação (2003), mais de 3.6 milhões de famílias foram atendidas, com um orçamento de R\$4,3 bilhões. Em apenas um ano o número de famílias quase duplicou para 6.6 milhões com um orçamento de R\$5.3 bilhões. Em 2004, o programa passou a atender 99,5% de todos os municípios brasileiros (totalizando 5.533 atendidos). Já em 2005 o Bolsa Família se capilarizou para atender todos os 5.570 municípios do país, com um orçamento de R\$6.5 bilhões, a abranger 8 milhões de lares.

Em 2013, último ano com orçamento consolidado disponível, foram investidos mais de R\$25 bilhões no programa (quase 0,5% do PIB), que ultrapassou a marca de 14 milhões de famílias atendidas. Segundo dados do MDS (2016), levando-se em consideração uma média de 3,97 pessoas por domicílio no país, cerca de 56.4 milhões de pessoas foram diretamente beneficiadas pelos repasses. Esses números revelam a significativa quantidade de brasileiros diretamente dependentes do benefício para terem uma renda mínima apta a manter seus lares e, a fortiori, o longo caminho de geração de empregos e renda que o Brasil ainda precisará percorrer para que essas pessoas possam finalmente desligar-se do subsídio federal (fim último do programa).

Os benefícios pagos pelo programa, segundo o artigo 2º e parágrafos de sua lei instituidora, dividem-se em 4 categorias distintas: a) benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; b) benefício variável para famílias em situação de pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes,

crianças e adolescentes até 15 anos, no limite de até 5 benefícios variáveis por família; c) benefício variável vinculado aos adolescentes de 16 e 17 anos, até o limite de 2 por família, a fim de que permaneçam na escola; d) benefício para a superação da extrema pobreza, apenas um por família, destinado as famílias que possuam, cumulativamente, crianças e adolescentes de até 15 anos e apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros recebidos em “a”, “b” e “c” iguais ou inferiores a R\$70,00 per capita.

Vislumbra-se que o programa encontrava-se bem focalizado, atuando de maneira direta e pontual nas famílias pobres e extremamente pobres do Brasil, no desiderato de manter sua recomposição energética mínima, somados a uma melhora geral das condições de saúde, estudo e empregabilidade dos cidadãos, nos exatos moldes propostos pelo ODM 1.

A lei pontua ainda, no artigo 3º, apenas duas contrapartidas para o recebimento do benefício: na área da saúde, a necessidade da realização do exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde (como vacinação obrigatória); na área da educação, a frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para as crianças e adolescentes de 6 até 15 anos ou 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos.

Vê-se que as contrapartidas necessárias ao recebimento dependem, diretamente, da prestação de outros serviços públicos básicos por parte do Estado, que necessita garantir postos de saúde e escolas para todos. A condicionante assim é uma via de mão dupla, pois força o próprio Estado Brasileiro a desenvolver os direitos sociais mínimos previstos na Constituição Federal, no que certamente será cobrado pelos beneficiários que não puderem cumprir a sua parte da barganha por culpa exclusiva do Poder Público.

Reconhece-se, assim, que o programa Bolsa Família constitui hoje um dos pilares centrais das promoções de assistência social do Governo Federal, crescendo em orçamento, ministérios envolvidos e famílias atendidas. Se levados em consideração apenas seu número de beneficiários, mais de ¼ de toda a população brasileira, ele assemelha-se com outras políticas públicas universais, ao lado de saúde, educação e previdência, compondo a “espinha dorsal” (ALVES, 2014) da política social brasileira, delineado na Constituição Federal. Seu orçamento, apesar de representar uma fatia pequena do PIB, está na casa dos bilhões de reais e existem fortes indicativos de que muitos municípios dependam de seus repasses para manterem-se (LANDIM JÚNIOR, 2015).

O Bolsa Família completou em 2014 sua primeira década de existência legal e institucional, podendo-se retroceder sua gestação ao programa Fome Zero e sua segunda infância ao programa Brasil Sem Miséria, um claro avanço em relação a mera erradicação da

fome. Passa-se nos anos recentes a falar na erradicação da miséria como um todo, objetivo bem mais complexo e dispendioso.

Os anos que essa nova forma de assistência social do Governo Federal tem atuado são parelhos com os anos previstos pela Declaração dos Objetivos do Milênio para o seu cumprimento, o que permitirá que se comparem dados da década de 90 (1990-2000) – o ponto de checagem de todas as metas dos ODMs – com os dados obtidos pós-implementação de toda essa nova política social no Brasil, retratados no programa Bolsa Família com maior ênfase.

Imperioso destacar ainda que o Programa Bolsa Família levou também o Brasil a mais uma importante vitória no plano internacional: em 2013, o Brasil foi oficialmente retirado do Mapa da Fome da ONU, o qual delineia todos os locais do globo em que pessoas passam fome de maneira recorrente e tem problemas advindos de subalimentação/desnutrição, como doenças variadas e déficit de peso/estatura (LIMA e SILVA, 2014).

A situação brasileira quando da aceitação dos ODMs não era boa no quesito “fome”, pois quase 15% da população (mais de 20 milhões de pessoas na época) tinha algum grau de dificuldade alimentar. Já em 2012 o Brasil alcança um confortável índice de 1,7% de subalimentados (3.4 milhões), retirando, em pouco mais de 20 anos (e sem descontar o crescimento populacional natural), mais de 17 milhões de pessoas da linha da fome. É importante que se pontue dois momentos: os anos 2000, quando da ratificação dos ODMs, momento em que o combate à fome passa a ser uma prioridade e se iniciam diversos esforços nesse sentido; e 2003 que marca o início da implementação do programa Bolsa Família. Pela análise, constata-se que o Bolsa Família teve importante papel na alimentação das famílias brasileiras e que sua integralização em todos os municípios brasileiros pode perenizar a situação de segurança alimentar, pois os lares passaram a contar com uma renda para, ao menos, garantirem a alimentação de seus integrantes (ROCHA, 2014).

No entanto, é evidente que apenas garantir a alimentação da população não é o suficiente e que outras políticas públicas de alcance global (como o fomento ao emprego formal) precisam ser postas em prática, mas com um orçamento muitíssimo baixo, o programa conseguiu, de maneira inédita, garantir a saída do Brasil do mapa da fome e reduzir a desigualdade geral no país, anteriormente sempre em projeção crescente.

Uma vez mais se podem ver os claros reflexos da implementação do Bolsa Família no Brasil. Até 2003, havia uma tendência de crescimento da pobreza absoluta (pessoas que vivem com menos de U\$2,00/dia) no país, revertida após a capilarização do programa. Em

menos de 10 anos há uma queda percentual de 18%, com uma evolução semelhante no índice de desigualdade.

Entretanto, o programa talvez precise ser ainda mais incisivo, pois os indicadores de pobreza relativa (que avaliam as pessoas vivendo com menos da metade da renda média nacional), mantiveram-se estáveis no período. Isso se deve, em certa medida, aos baixos valores pagos aos beneficiários, que tem uma grande melhora em um primeiro momento, mas depois manem-se na mesma baixa faixa de renda. Essa constatação sugere que se deve ou aumentar o valor pago ao benefício, ou adicionar novas condicionantes, que forcem os beneficiários a buscar outras fontes de renda maiores, como o trabalho devidamente remunerado.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A justiça distributiva de Rawls parte da ideia geral de que todos os bens sociais primários, quais sejam: liberdade, oportunidade, riqueza, rendimento e as bases sociais de autoestima, devem ser distribuídos igualmente, ressaltando apenas a impossibilidade de distribuição equânime quando houver a necessidade de distribuir desigualmente um desses bens ou todos, para aqueles que sejam menos favorecidos.

O que se revela como ponto marcante é o fato de que tratar as pessoas como iguais não significa dizer que foram removidas todas as desigualdades entre elas. Contudo, quando da ocorrência de distribuição de bens, observam-se ocorrências de conflitos. Por esse motivo, Rawls divide sua concepção geral em três princípios: a liberdade igual, diferença e oportunidade justa.

Frente a estas afirmações, é que, utilizando-se da justiça como equidade de Rawls, analisa-se o Programa Bolsa Família do Governo Federal como um dos programas mais importantes para se alcançar a famigerada justa distribuição de riquezas e para reduzir as desigualdades econômicas e sociais, bem como identifica-se ser este programa um dos responsáveis pela concretização do objetivo de desenvolvimento do milênio 1 da ONU, que é reduzir a extrema pobreza e a fome.

Cumprе ressaltar ainda que, ao se analisar a pobreza no seu aspecto multidimensional, pode-se perceber que esta não se resume apenas a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta.

No que tange ao Bolsa Família, pode-se considerá-lo como o maior programa de redistribuição de renda do mundo, tendo em vista que, após sua criação, o Brasil foi, finalmente, extirpado do Mapa da Fome da ONU. No entanto, é evidente que o programa tem muitas falhas, mas seus méritos estruturais e institucionais são inegáveis: a redução da desigualdade e a transferência direta de renda no país não poderiam ter caído sem a sua presença em praticamente todos os municípios brasileiros, especialmente nas regiões mais pobres e historicamente atrasadas.

Assim, há de se concluir que a justiça como equidade de Rawls e o Programa Bolsa Família são instrumentos necessários para se reduzir a pobreza e as desigualdades econômicas e sociais que assolam a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Ivanilda Souza; MESQUITA, Shirley Pereira de. **O programa Bolsa Família: uma análise d seus limites e potencialidades enquanto política pública intersetorial, transversal e focalizada.** Disponível em: <<http://tinyurl.com/ocrqr8q>>. Acesso em: 23 jan. de 2016.

BANCO MUNDIAL. **Bolsa família: uma revolução silenciosa.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia>>. Acesso em: 20 jan. de 2016.

BRASIL. **Lei federal n. 10.836 de 2003** (Bolsa Família). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 20 jan. de 2016.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza.** Petrópolis: Vozes, 2003.

FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação.** Coimbra: Almedina, 2004.

HOLANDA, Marcus Mauricius. **Análise constitucional do acesso ao trabalho digno, como instrumento do desenvolvimento econômico e social.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

LANDIM JÚNIOR, Paulo Henrique. **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre os municípios brasileiros.** Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/MOZAMBIQUEEXTN/Resources/3821301353959219773/Day-3-Bolsa-Familia-CBA-2010-2.pdf>>. Acesso em: 20 jan. de 2016.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida; SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** 2 ed. Perdizes: Cortez Editora, 2014.

MDS. **MDS Pra Você.** Disponível em: <http://mdspravoce.mds.gov.br/bolsa-familia/>. Acesso em: 20 jan. de 2016.

ONU. **Declaração do Milênio.** Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 5 fev. de 2016.

ONU. **Relatório Geral dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Disponível em: [http://www.pnud.org.br/Docs/5\\_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf). Acesso em: 9 fev. de 2016.

PAES DE BARROS, Ricardo. **Desigualdade e Pobreza no Brasil. Retrato de uma Estabilidade Inaceitável.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 15, nº 42, 2000.

PNUD. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em: 20 jan. de 2016.

PNUD. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>. Acesso em: 20 jan. de 2016.

POMPEU, Gina Marcílio Vidal; ANDRADE, Mariana Dionísio de. AYN RAND revisitada e a materialização dos direitos sociais. In: **Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça.** Traduzido por Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fonte, 2002.

\_\_\_\_\_. **Justiça como equidade: uma reformulação.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. **O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05>>. Acesso em: 20 jan. de 2016.

SACHS, Ignacy. **Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política.** In: ABRAMOVAY, R. et.al (org.) Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Editora Unesp; Edusp, 2001.

SCHMIDT, Albano Francisco; REINERT, Thiago Luís. Revista Argumentum, v15, 2014. **Os primeiros 30 anos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos sob a luz da análise econômica do direito: “contribuintes”, projetos apoiados e novas perspectivas sociais.** Disponível em: <<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/89>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.