



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

ISABELA DIAS DA SILVA

**ANÁLISE DOS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA, BOLSA FAMÍLIA
OU AUXÍLIO BRASIL E AUXÍLIO EMERGENCIAL, À LUZ DO CONCEITO DE
PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL (PPS)**

**JOÃO PESSOA
2022**

ISABELA DIAS DA SILVA

**ANÁLISE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA, BOLSA FAMÍLIA OU
AUXÍLIO BRASIL E AUXÍLIO EMERGENCIAL, À LUZ DO CONCEITO DE PISO
DE PROTEÇÃO SOCIAL (PPS)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. José Guilherme Ferraz da Costa

JOÃO PESSOA
2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586a Silva, Isabela Dias da.

Análise dos benefícios de prestação continuada, bolsa família ou auxílio Brasil e auxílio emergencial, à luz do conceito de Piso de Proteção Social (PPS) / Isabela Dias da Silva. - João Pessoa, 2022.

139 f.

Orientação: José Guilherme Ferraz da Costa.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Piso de Proteção Social. 2. Direitos Fundamentais Sociais. 3. Reserva do possível. 4. Mínimo existencial. 5. Benefício de prestação continuada. 6. Bolsa família. 7. Auxílio Brasil. 8. Auxílio emergencial. I. Costa, José Guilherme Ferraz da. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

ISABELA DIAS DA SILVA

**ANÁLISE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA, BOLSA FAMÍLIA OU
AUXÍLIO BRASIL E AUXÍLIO EMERGENCIAL, À LUZ DO CONCEITO DE PISO
DE PROTEÇÃO SOCIAL (PPS)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba - como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. José Guilherme Ferraz da Costa

DATA DA APROVAÇÃO: 21 DE JUNHO DE 2022

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Dr. JOSÉ GUILHERME FERRAZ DA COSTA
(ORIENTADOR)**

**Prof.^a Dr.^a. ANNE AUGUSTA ALENCAR LEITE REINALDO
(AVALIADORA)**

**Prof. Dr. MARTSUNG FORMIGA CAVALCANTE RODOVALHO DE ALENCAR
(AVALIADOR)**

Dedico este trabalho à minha família que me fortaleceu e me motivou durante os momentos mais tempestuosos desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido realizado sem o apoio de tantas pessoas incríveis que me auxiliaram nessa caminhada. Agradeço em primeiro lugar a Deus, por ter me permitido chegar até aqui. À minha família, pai, mãe, vovó, tia e irmão por serem minha fortaleza, meu conforto, e meu apoio durante todo esse tempo.

Agradeço aos meus professores de graduação, que com seus ensinamentos e dedicação, colaboraram no meu conhecimento do direito, em especial ao meu orientador José Guilherme Ferraz da Costa pelo seu suporte e solicitude na construção deste trabalho.

À esta Universidade e aos meus colegas de curso que compartilharam a rotina árdua, mas compensatória do acadêmico de direito.

E por fim, a todos que contribuíram direta e indiretamente para elaboração desta monografia, deixo registrada a minha gratidão.

.

*“É muito difícil você vencer a injustiça secular, que
dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos
privilegiados e o país dos despossuídos.”*

Ariano Suassuna

RESUMO

Do Estado de bem-estar social no início do século XX, passando pelo neoliberalismo na década de 90, a proteção social sofreu modificações impulsionadas por grandes momentos de crise socioeconômica da história humana recente. Na contemporaneidade, um suposto novo paradigma reivindica implementação, o piso de proteção social, apresentado como resposta global às adversidades hodiernas, dessa vez representadas pelo capitalismo desenfreado e mais recente, pela pandemia de Covid-19. No Brasil, o modelo proposto é palpável por meio de políticas como os benefícios de prestação continuada (BPC), bolsa-família ou auxílio Brasil (BF/AB) e auxílio emergencial (AE). Ainda assim, não há uma garantia de concretude desses direitos fundamentais sociais, já que por vezes a tentativa de efetivá-los enfrenta óbices, sobretudo econômicos, traduzidos na falta ou escassez de recursos, ao passo que solicitam, maioritariamente, prestações estatais. Por outro lado, o princípio da dignidade da pessoa humana se caracteriza como imperativo categórico máximo no ordenamento jurídico brasileiro, e corolário a ele encontra-se o mínimo existencial, um conjunto de condições mínimas de existência digna a serem atendidas pelo Estado. Diante da omissão do legislador em consolidar os direitos fundamentais sociais que culminam na judicialização das pretensões individuais, nota-se a utilização dos postulados citados como argumentos *pro* e *contra* à consolidação dos direitos sociais, sobrevivendo a constatação de que na jurisprudência há notória primazia do mínimo existencial em detrimento da reserva do possível, enquanto os legisladores – responsáveis por excelência, pela materialização dos direitos fundamentais – possuem tendência legislativa no mesmo sentido, mas, em razão de submissão à influência governamental, têm se omitido ao longo dos anos. Logo, infere-se que, a depender dos titulares dos mandatos governamentais e suas convicções, pode-se destinar prioridade maior ou menor às políticas públicas de proteção social balanceados pela reserva do possível e mínimo existencial. Nesse aspecto, a identificação do núcleo essencial correspondente ao mínimo existencial se faz *mister* em relação ao BPC, BF/AB e AE, pois designam uma proteção social mínima aos indivíduos, o que significa dizer que não devem ser elididos em face de argumentação pautada na reserva do possível, pois isso significaria afronta à dignidade da pessoa humana e aos próprios mandamentos constitucionais. Noutra ordem, alguns limites deveriam ser estabelecidos em lei, considerando aspectos tanto sociais como financeiros, de modo a resguardar espaço fiscal para realização de não só um direito fundamental social – o que significaria aniquilar outros – mas sempre de forma a garantir sua máxima realização, devendo ser pensado, também, em uma inclusão gradual do público-alvo de fato, através da ampliação dos critérios de elegibilidade constantes em lei.

Palavras-chave: Piso de Proteção Social. Direitos Fundamentais Sociais. Reserva do possível. Mínimo existencial. Benefício de Prestação Continuada. Bolsa Família. Auxílio Brasil. Auxílio Emergencial.

ABSTRACT

From the welfare state at the beginning of twentieth century, through neoliberalism in the 90's, the social assistance initiatives has undergone some changes motivated by large periods of social economic crisis on recent human being history. Nowadays, a presumed new standard to solve this issue claims for implementation, the minimum social assistance fund, presented as a response to the adversities of the present time, this turn represented by wild capitalism as well as by covid-19 pandemic. In Brazil, the proposed model is palpable by public policies as the Continuing social benefit provision (BPC), separated in different kinds, family allowance or Brazil aid and emergency aid, provided by Brazilian Federal Government. Even so, there are no guarantees that the benefit related to these fundamental social rights can be executed, as sometimes the attempt to execute them face obstacles, especially economic ones, due to the lack of available funds, once they need monthly major payment. On the other hand, human dignity principles are the most important principles in Brazilian legal system. And associated to it there is a set of minimum living conditions for a human being which are expected to be provided by Federal Public Administration. Facing legislator's omission in consolidate social human rights what results in judicial charging of individual claims, it is noticeable the use of postulates mentioned as for and con arguments to social rights consolidation. It is appropriate to conclude that related to judicial issues there is notorious primacy of minimum human being living condition basis opposite to the fund that is possible to keep attending it. Meanwhile, legislator, who are responsible for to materialize fundamental human rights attendance, tend to produce laws obeying the same principle. However, because of government interference, omit themselves along the years. Therefore, it is possible to assume that considering a kind of dependence on congressional representatives and their philosophical convictions, higher or lower level of priority can be destined to public policies on social assistance funds, which means a balance between what is possible, and the contemplation of minimum human being living condition basis. Facing this aspect, the identification of the essential core corresponding to this minimum is of great importance related do BPC, once they consider the minimum protection to human lives, which means it cannot be erased from considering the arguments based on reservation of possible. Besides that, it would constitute an offense to the human being dignity and to the constitutional commandments themselves. In another hand, some limits should be stablished by law, considering both social and financial aspects in order to guarantee that there is provision enough to contemplate not only a human fundamental right, - what would result in annihilating with the other rights- but also there is the intention of guaranteeing the ultimate contemplation of it. In addition to that, there is a need to elaborate a plan of gradual inclusion of all the people, which are potentially candidate to benefit from BPC. It should be planned an expansion of the eligibility criteria set aiming to benefit a larger number of people.

Keywords: The minimum social assistance fund; Fundamental social rights; Continuing social payment benefit. Minimum human being living condition basis. Possible Reservation. Family allowance or Brazil aid and emergency aid

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Escala de proteção da Seguridade Social na compreensão do PPS	27
Figura 2 – Representação concêntrica do <i>mínimo existencial</i> e do <i>mínimo vital</i>	56

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Gráfico 1 – Demanda reprimida do BF/AB em quantidade de famílias.	103
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
BF OU AB – BOLSA FAMÍLIA OU AUXÍLIO BRASIL
AE – AUXÍLIO EMERGENCIAL
PPS – PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL
CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL
OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
PIDESC – PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS
R202 – RECOMENDAÇÃO N.202 DA OIT RELATIVA AOS PISOS DE PROTEÇÃO SOCIAL
SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
Art. ou art. – ARTIGO
CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ – SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ADPF – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
CADÚNICO – CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICIAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS
ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AGU – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
SUAS – SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
PL – PROJETO DE LEI
PR – PRESIDENTE DA REPÚBLICA
MP – MEDIDA PROVISÓRIA
PGRM – PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
PTRC – PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA
FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ACO – AÇÃO CIVIL ORDINÁRIA

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

PEC – PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

AE2020 – AUXÍLIO EMERGENCIAL 2020

AE2021 – AUXÍLIO EMERGENCIAL 2021

CLT – CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS

EC – EMENDA À CONSTITUIÇÃO OU EMENDA CONSTITUCIONAL

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 PARADIGMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	16
2.1 <i>WELFARE STATE</i> E A CONCEPÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL	16
2.2 NEOLIBERALISMO E ESTADO MÍNIMO	18
2.3 PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL (PPS): UM NOVO PARADIGMA?	20
2.3.1 Piso de Proteção Social (PPS) como uma nova abordagem de proteção social	24
2.3.1.1 A definição de Piso de Proteção Social (PPS)	25
2.3.1.2 Garantias básicas de proteção social conforme o Piso de Proteção Social (PPS)	28
2.3.1.3 Espaço fiscal e sustentabilidade financeira na perspectiva do Piso de Proteção Social (PPS)	30
3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	30
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	30
3.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	31
3.2.1 Conceitos formal e material dos direitos fundamentais sociais	31
3.2.1.1 Conceito material: princípio da dignidade da pessoa humana	32
3.2.2 Disposição dos direitos fundamentais sociais na constituição federal de 1988	35
3.2.3 Interpretação sistemática dos direitos sociais na constituição federal de 1988	36
3.2.4 Fundamentalidade e eficácia dos direitos sociais	37
3.2.5 Objetividade e subjetividade dos direitos fundamentais sociais	40
3.2.6 Diferença entre direitos sociais e políticas públicas	43
3.2.7 Limites para efetivação dos direitos sociais: mínimo existencial e reserva do possível	44
3.2.7.1 Reserva do possível (Der Vorbehalt des Möglichen)	44
3.2.7.1.1 <i>A teoria do custo dos direitos</i>	47
3.2.7.1.2 <i>A escassez de recursos na teoria externa de restrição aos direitos fundamentais sociais sob a ótica da cláusula da reserva do possível</i>	48
3.2.7.1.3 <i>Diferença entre inexistência de recursos e alocação de recursos</i>	50
3.2.7.2 Mínimo existencial (The Minimal Core Obligation Existenzminimum)	53
3.2.7.2.1 <i>Mínimo existencial como núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais</i>	57
3.2.7.2.2 <i>Princípio do não-retrocesso social</i>	61
3.2.7.3 Reserva do possível e mínimo existencial na jurisprudência brasileira	62

4 ANÁLISE DE MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIROS NA PERSPECTIVA CONCEITUAL DO PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL (PPS) E SUA EFETIVAÇÃO FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL	64
4.1 BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	64
4.1.1 Considerações iniciais	64
4.1.2 Definição, requisitos para concessão e impacto social	66
4.1.3 BPC como exemplo de mecanismo de proteção social respaldado na noção de PPS	73
4.1.4 O critério objetivo de miserabilidade do BPC à luz da reserva do possível e do mínimo existencial.....	75
4.1.4.1 Breve crítica à compreensão objetiva de miserabilidade adotada pela Lei 8.742/93...	75
4.1.4.2 Jornada das propostas de alteração do critério objetivo de miserabilidade frente à reserva do possível e do mínimo existencial: judicialização e tentativas de mudança legislativa	76
4.2 BOLSA FAMÍLIA OU AUXÍLIO BRASIL (BF OU AB).....	93
4.2.1 Antecedentes históricos	93
4.2.2 Definição, requisitos para concessão e impacto social	95
4.2.3 BF/AB como exemplo de mecanismo de proteção social respaldado na noção de PPS	98
4.2.4 As variadas formas de exclusão do público-alvo do BF/AB e possível inclusão via judicial: seria o BF um direito subjetivo?	101
4.3 AUXÍLIO EMERGENCIAL (AE)	110
4.3.1 Considerações iniciais	111
4.3.2 Definição, requisitos para concessão e impacto social	112
4.3.3 AE como exemplo de mecanismo de proteção social respaldado na noção de PPS	117
4.3.4 Descoberta de milhões de indivíduos em situação de pobreza, ampliação e prorrogação do benefício: questões do AE frente à reserva do possível e do mínimo existencial	118
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS.....	129

1 INTRODUÇÃO

Desde meados do século XX, até o presente momento, os direitos sociais sofreram modificações compatíveis com cada circunstância histórica de sua época: foi assim com a ascensão do estado de bem estar social (*Welfare State*), que surgiu com o intuito de resolver as crises sociais decorrentes da industrialização e do pós guerra, implicando na explosão dos direitos sociais. Assim o foi com a corrente neoliberal que surgiu como contraponto ao estado de bem-estar social, para solucionar as crises decorrentes deste, e que tem como fundamento maior a intervenção mínima do estado na economia. De um lado temos um estado prestador, interventor e que não fica alheio às demandas sociais; do outro, um estado que não intervém economicamente e busca diminuir a máquina estatal e seus gastos.

No contexto capitalista atual, uma nova crise vem à tona com o aumento vertiginoso das desigualdades sociais no mundo, ao mesmo tempo em que nota-se um esforço significativo em aliar as duas concepções de forma equilibrada e apoiada em princípios que lhes são caros, a exemplo dos princípios do mínimo existencial e reserva do possível. Enquanto o primeiro ancora-se no princípio da dignidade da pessoa humana e visa garantir um mínimo de prestações por parte do estado, que assegurem uma vida digna ao indivíduo, o último, por outro lado, se apresenta como um mecanismo de mitigação de direitos sociais pelos gestores públicos e pelos operadores do direito, tendo como argumento principal “a falta ou escassez de recursos”, que não deve ser ignorada em todo, tendo em vista o status de baixa econômica observada nos últimos anos e seu agravamento em razão das adversidades trazidas pela pandemia de Covid-19.

Tendo em vista esses novos impasses, os governantes, legisladores e operadores do direito, no mundo todo, vêm buscando alternativas que elucidem os obstáculos decorrentes do aumento da desigualdade social que se exacerba com o capitalismo desenfreado. Nessa alçada é que surgiu a concepção de um piso de proteção social definido como garantias básicas de segurança social e que foi proposta pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), sendo incorporada pelo ordenamento jurídico de diversos países, dentre eles o Brasil.

Feitas essas considerações, surge a necessidade de analisar benefícios assistenciais que se enquadram neste conceito de piso de proteção social estabelecido pela OIT – benefícios de prestação continuada (BPC), bolsa família ou auxílio brasil (BF ou AB) e auxílio emergencial (AE) – bem como confrontá-los do ponto de vista dos princípios da reserva do possível e do mínimo existencial de forma a compreender como a aplicação de cada um deles interfere na efetivação dos direitos sociais contemplados pelos benefícios mencionados.

Ademais, almeja-se também discutir questões importantes e que ocorrem de forma espontânea ao estudar a temática: 1) existe um direito subjetivo aos benefícios citados ou trata-se de uma mera discricionariedade? 2) A supressão de algum dos benefícios citados implicaria numa violação ao princípio do mínimo existencial e conseguinte à própria noção de PPS?

No presente trabalho, os métodos de abordagem a serem utilizados serão o dedutivo e a dialética. O primeiro, concentrar-se-á na análise de benefícios sociais que se enquadrem na concepção de piso de proteção social. Já a dialética será utilizada ao passo que se propõe a discussão dos benefícios sociais propostos, sob dois postulados opostos: a cláusula da reserva do possível e o mínimo existencial. Em seguida, objetiva-se construir um “ponto de fusão” entre os dois contrapontos, de forma a se obter uma conclusão harmônica aos preceitos constitucionais, ponderando os pontos positivos e negativos dessa dicotomia apresentada.

Quanto aos métodos de procedimento, será empregado o método histórico, em razão da necessidade de compreensão dos direitos sociais e, por conseguinte, dos benefícios a serem explorados, em seus variados contextos temporais até a atualidade. O método comparativo será utilizado, em razão de se propor a discussão de benefícios sociais sob a ótica dos princípios do conceito de PPS, sendo necessário, para tanto, que se compreendam, detalhadamente, os fenômenos, fatos e institutos de cada um desses princípios. O método comparativo também será utilizado quando do exame desses benefícios sob os pontos de vista dos princípios da reserva do possível e do mínimo existencial.

A técnica de pesquisa a ser utilizada será a de documentação indireta por meio de pesquisa bibliográfica.

Nesse sentido, num primeiro momento abordar-se-ão os paradigmas de proteção social, aqui divididos em um recorte histórico que vai da ascensão do estado de bem-estar social (*Welfare State*), na metade do século XX, até os dias atuais, com o objetivo de reconstituir historicamente os fundamentos dos direitos sociais. Em seguida expõe-se a forma como os direitos sociais são tratados no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na Constituição Federal de 1988, com o propósito de destacar os ditames máximos respectivos aos direitos sociais a serem respeitados. Logo após, propõe-se demonstrar que o BPC, o bolsa família ou auxílio brasil e o auxílio emergencial se enquadram na concepção de PPS, apontando e comparando seus conceitos, requisitos e impacto social. Por fim, realizar-se-á uma análise do papel dos poderes judiciário, executivo e legislativo, na efetivação dos direitos sociais tutelados pelos benefícios mencionados, por meio da aplicação dos princípios da reserva do possível e do mínimo existencial.

2 PARADIGMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Ao longo da história humana, a proteção social sofreu diversas modificações, de forma que podemos visualizar, ainda na idade antiga, mecanismos de proteção social iniciais nas ordenações normativas da época, a exemplo do Talmud, do Código de Hamurabi e do Código de Manu¹, passando pela chamada Lei de alívio aos Pobres², editada no ano de 1601, na Inglaterra, dispondo pela primeira vez de esquemas de proteção social de caráter universal, chegando até a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 o qual afirma que a seguridade social é direito de todos.

Contudo, foi no fim do século XIX e no século XX que a seguridade social sofreu suas maiores e mais importantes modificações impulsionadas pelas próprias mudanças sociais da época, resultando em grandes crises sociais. Tivemos, nesse período, o surgimento do primeiro sistema de seguro social elaborado por Otto Von Bismarck, na Alemanha, em 1883, e que, nos anos seguintes, trouxe a tríplice forma de custeio, em voga até os dias de hoje. (VIANNA, 2022)

Nessa toada, no presente trabalho foi adotado o marco temporal conceitual da seguridade social elaborado pelo professor Eduardo Fagnani (2012), que propõe a existência de três paradigmas responsáveis por causar mudanças significantes, no que se compreende por seguridade social, não ignorando os demais entendimentos referentes ao PPS encontrados na doutrina atual. É o que veremos adiante.

2.1 WELFARE STATE E A CONCEPÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

As origens do *Welfare State*, ou estado de bem-estar social, remontam ao modelo bismarckeano que, no fim do século XIX, em meio à revolução industrial e à pressão exercida

¹ O Talmud (coletânea de livros sagrados dos judeus que contém leis, costumes e ética judaica), o Código de Hamurabi (primeiro código de leis da história que teve origem na Mesopotâmia entre 1792 e 1750 a.C.) e o Código de Manu (legislação indiana que instituiu as castas entre 200 a.C e 200 d.C) são referidos por João Ernesto Aragonés Vianna como as primeiras codificações a implementarem métodos de proteção contra os infortúnios. (VIANNA, 2022)

² *Poor Relief Act* em inglês. Implementou um programa de assistência social que visava combater a miséria, principalmente das crianças, idosos, inválidos e desempregados. (VIANNA, 2022) Eduardo Rocha Dias e dão a tônica dessa proteção social embrionária: “O Rei e a Igreja asseguravam, porém de uma forma geral, uma assistência subsidiária a quem ficasse de fora de tais grupos. A proteção do indigente como tal, e não como pertencente a uma dada classe, era a tônica de tal forma de proteção, que, muito embora tivesse bases religiosas, mascarava muitas vezes o objetivo de proteção da sociedade contra os marginais. Proteção e repressão, o social e o penal, portanto, muitas vezes se confundiam. O *Poor Relief Act*, editado em 1601 na Inglaterra, constitui exemplo dessa vertente assistencialista de preocupação com a indigência, que se pautava pela cobrança de uma contribuição destinada a oferecer assistência aos pobres.” (DIAS, E.R., 2012, p. 70)

pela classe trabalhadora, instituiu o primeiro sistema de seguro social da história que abarcava seguro doença, de acidentes de trabalho, invalidez e proteção aos idosos através de contribuição do Estado, trabalhadores e empregadores culminando na chamada tríplice fonte de custeio. Por exigir uma contribuição prévia e direta dos trabalhadores, e prestações proporcionais às contribuições realizadas, o modelo de Otto Von Bismarck se assemelhava ao visualizado nos seguros privados.

Foi em 1929, com o surgimento da grande depressão consequente dos efeitos econômicos negativos causados pela primeira grande guerra mundial, culminando numa devastadora crise social, que a doutrina do *Welfare State*, ou estado de bem-estar social, ganhou ímpeto na forma da política do *New Deal* implementada pelo presidente dos Estados Unidos à época, Franklin Roosevelt. Essa política consistia no estabelecimento de diversas medidas nas áreas da saúde, assistência e previdência social, em especial na luta contra o desemprego. Nos anos seguintes, mais precisamente em 1941, houve um novo acréscimo à doutrina do *Welfare State*: o plano Beveridge. Este último se contrapunha ao modelo bismarckeano ao passo que nele há a consagração do caráter universal dos direitos, de forma que Lord Beveridge, seu criador, “afirmava que o cidadão deveria ter proteção social do berço ao túmulo” (VIANNA, 2022, p. 07), isto é, não só os trabalhadores teriam direito à proteção social, mas todo e qualquer indivíduo o teria, de maneira que as políticas de seguridade social distributivas ganharam força, sendo de responsabilidade do Estado a prestação de uma proteção social mínima traduzida nos serviços sociais universais tais como saúde, educação, segurança social, entre outros. Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari explicam que, sob os auspícios do Estado de bem-estar social,

Passava-se a entender que a proteção social era dever da sociedade como um todo, apresentando o caráter de solidariedade até hoje presente, pelo qual todos contribuem para que os necessitados de amparo possam tê-lo. Este conceito é fundamental para a noção de seguro social, já que sem o caráter de proteção de todos por todos, mediante a cotização geral dos indivíduos, não se pode falar em previdência social. (CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 45)

Dessa forma, a solidariedade passou a ser partilhada por toda a sociedade, não sendo mais restrita ao estado, empregados e empregadores, sendo que toda a sociedade teria deveres e responsabilidades em prol da proteção de todos que a integram.

Bobbio, Nicola e Pasquino, por sua vez, definem o Estado de bem-estar de forma intrinsecamente conectada à satisfação de condições mínimas de existência dos indivíduos:

O Estado do bem-estar (*Welfare State*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 416)

Por um período considerável, o Estado de bem-estar social sanou de forma satisfatória as crises sociais que ocorreram, sendo que, entre os anos de 1945 e 1975 houve pleno desenvolvimento da doutrina. Fagnani (2012) explica que diversos fatores contribuíram para o dito progresso, tais como o contexto de guerra fria e a ameaça comunista, esta última impulsionando a necessidade de pactuar capital e trabalho, a “humanização” fomentada pelo fim da segunda guerra mundial, assim como um sentimento compartilhado de solidariedade.

Nesse contexto, aliar políticas de pleno emprego com políticas que visavam a instalação do bem-estar social eram vistos como a solução ideal para lidar com as crises sociais decorrentes do modelo de economia capitalista, de forma que o período é conhecido como “anos de ouro”, em razão do crescimento vertiginoso das economias capitalistas, acrescida da expectativa de que a propriedade privada e os meios de produção poderiam ser harmonizados, sendo os instrumentos característicos do *Welfare State* os responsáveis por sanar as eventuais desigualdades ocasionadas pelo sistema capitalista. Contudo, uma nova crise surgiria em meados da década de 70, de forma que o estado de bem-estar social não seria capaz, por si só, de saná-la, configurando a crise do próprio *Welfare State*, como veremos adiante.

2.2 NEOLIBERALISMO E ESTADO MÍNIMO

A partir da metade da década de 1970, o compromisso de aliar capital e trabalho, que até então vivia seu momento de maior progresso sob a égide do estado de bem-estar social, foi rompido. Isso porque a ideologia liberal ganhou novo fôlego por meio da releitura do liberalismo clássico, trazida pela doutrina neoliberal e que pregava, sobretudo, uma intervenção mínima do Estado sobre a economia, se contrapondo, assim, à doutrina de bem-estar social e seu caráter interventor. A doutrina neoliberal se fortaleceu, em verdade, por interesses da própria burguesia que defendia sua necessidade, em razão das políticas interventoras do *Welfare State*, supostamente, impedirem o funcionamento da lógica liberal do mercado e, conseqüentemente, a geração de empregos e oportunidades. Para tanto, um dos principais mecanismos a serem minados seriam as políticas sociais e a seguridade social, que deveriam passar a ser substituídos por sistemas privados de capitalização, em detrimento dos sistemas de repartição simples, algo defendido pelo Banco Mundial, um dos grandes impulsionadores da

doutrina neoliberal. Foi seguindo esse modelo que o Chile privatizou seu sistema previdenciário, em 1980, sob a égide do governo Pinochet, adotando os sistemas privados de capitalização e mantendo apenas a responsabilidade de prestar serviços mínimos, tais como de pensões aos idosos, de invalidez e de sobrevivência. João Ernesto Aragonés Vianna tece crítica plausível ao modelo ao afirmar que:

A privatização do sistema previdenciário, entretanto, arruína com sua principal vantagem que é a solidariedade nacional com a consequente distribuição de renda, já que os regimes privados nada mais são do que depósitos em contas individuais. Aos ricos, contas excessivas; aos pobres, a exclusão social. (VIANNA, 2022, p. 06)

Apesar do contexto em que o pensamento liberal era um “pensamento único”, a estratégia neoliberal foi inclusive condensada em um sistema de regras e condicionantes denominado “Consenso de Washington”, que deveriam ser adotadas e aplicadas em vários países do mundo, a fim de difundir e estabelecer a corrente. Para tanto, deveriam ser patrocinadas “políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, e redução do Estado, dentre outras). (FAGNANI, 2012, p. 12)

Assevera, ainda, o autor em tom crítico que

(...) as décadas entre 1970 e 2010 foram marcadas pelo capitalismo desregulado. Nesse cenário, os sistemas de *Welfare State* (consolidados e embrionários) estiveram tensionados por uma onda de reformas visando ao retrocesso. A agenda dos organismos internacionais assentava-se na desregulação do mercado de trabalho, no desenvolvimento do capital humano e nos valores e princípios do Estado Mínimo. Essa agenda era antagônica ao ideário de *Welfare State*: focalização (*versus* universalização), Seguro Social (*versus* Seguridade Social), privatização de bens e serviços (*versus* oferta pelo Estado) e desregulamentação do mercado de trabalho (*versus* direitos trabalhistas e sindicais). (FAGNANI, 2012, p. 12)

Quanto à focalização mencionada pelo autor, faz-se necessário destacar a importância central adquirida pelos programas de transferência de renda. Isto porque o Banco Mundial recomendou que os programas sociais devem ser destinados aos mais pobres que, por definição da própria instituição, seriam os indivíduos que recebem menos de dois dólares por dia. Com a focalização, isto é, com a eleição de um público-alvo (os que estão abaixo da linha da pobreza), há uma desestabilização das políticas universais. (FAGNANI, 2012)

Fagnani aponta que, apesar de todas essas reformas neoliberais usarem como justificativa, para sua adoção, a flexibilização da economia de mercado e, conseqüentemente, o

aumento da oferta de empregos e oportunidades, que se traduz num falso argumento de “melhorias para todos, de ricos à pobres”, na verdade o que se mostrou foi uma falácia, tendo em vista que foi constatado um grande retrocesso social, ao passo que o abismo entre ricos e pobres se tornou ainda maior, com desigualdades cada vez mais evidentes (FAGNANI, 2012). Castro e Lazzari acompanham o mesmo raciocínio:

(...) embora o Estado Contemporâneo tenha evoluído, até mesmo em maior escala que no período entre guerras, na dicção e proteção dos direitos sociais no período que se estende do fim da Segunda Guerra Mundial até a década de setenta do século XX, nos anos que se seguiram, as políticas sociais, em velocidades e escalas de grandezas diversas, de modo geral, sofreram retrações do ponto de vista protetivo, ou promocional. As razões que têm sido indicadas para esse processo são: o fim do ciclo de prosperidade econômica iniciado na década de cinquenta e o crescimento acentuado dos gastos públicos, aliado a fatores de diminuição dos postos de trabalho (automação) e demográficos. (CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 48)

Acrescentam os autores ainda que:

(...) de acordo com uma doutrina (denominada neoliberal) que visa “readequar” o Estado em sua condição de interventor e patrocinador de políticas sociais mediante dispêndio de verbas orçamentárias, houve uma exacerbação do papel do Estado Contemporâneo no campo das relações particulares, gerando despesas insustentáveis, devendo, portanto, retroceder em alguns de seus postulados. (CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 49)

Não à toa, diante da emergência do advento de uma nova crise social, os organismos internacionais e os Estados constataram a insuficiência dos mecanismos paradigmáticos, até então existentes, para a superação dos problemas gerados pelo capitalismo desenfreado e desregulado das últimas décadas, de forma que um novo paradigma pode ser estabelecido. É o que será discutido a seguir.

2.3 PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL (PPS): UM NOVO PARADIGMA?

Diante dos contextos históricos e políticos abordados nos tópicos anteriores, e em se tratando de direitos sociais fundamentais e Seguridade Social, é inevitável questionar a postura da OIT durante esse período. Conforme já foi mencionado, especialmente a partir da década de 1980, vigorou um “pensamento único” sintetizado na interferência mínima do Estado na economia defendida pela corrente neoliberal, o que culminou na limitação da adesão dos países às propostas de universalização da Seguridade Social efetuadas pela OIT. Para se ter uma

ideia, a Convenção 102 da OIT, que trata de normas mínimas da Seguridade Social e é datada de 1952, havia sido ratificada por apenas 47 dos Estados-membros da OIT até o ano de 2011, tamanha a resistência ao conceito de Seguridade Social implícito nesta e em outras convenções da OIT, conceito este que seria oposto ao fixado pela doutrina neoliberal. “A OIT tinha em mãos um produto – especialmente a convenção n. 102 – sem serventia para os tempos de ditadura dos mercados.” (FAGNANI, 2012, p. 14)

Durante esse período, apesar do cenário hostil a OIT manteve uma postura, no sentido de influenciar, ainda que de forma marginal, o debate internacional à incorporar a Seguridade Social em suas agendas. Assim o foi, ao incluir a Seguridade Social em um dos quatro objetivos do Programa de Trabalho Decente em 1999, ao reiterar a Seguridade Social como um direito humano fundamental na 89ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 2001, e ao realizar um balanço dos problemas sociais e econômicos trazidos pela globalização, propondo medidas visando aproveitar o “melhor da globalização”, ao lançar o documento “Por uma globalização justa: criar oportunidades para todos” em 2004.

No entanto, só em 2008 esse debate, que antes fora escanteado, vem à tona com uma forte influência do Banco Mundial. Ocorre que, uma nova crise social emergiu em decorrência de uma grave crise financeira, que evidenciou os efeitos catastróficos gerados pelo modo econômico capitalista e a globalização na camada mais pobre da população: desigualdade social, pobreza, falta de oportunidades, ausência de acesso à saúde e educação, fizeram os Estados, organismos internacionais e o próprio Banco Mundial formularem um conjunto básico de benefícios da Seguridade Social para os mais pobres e vulneráveis, em todo o mundo, traduzido na iniciativa denominada Piso de Proteção Social, sendo considerado como “programas-modelo”, os programas de transferência de renda mínima já adotados em diversos países, a exemplo do bolsa-família ou auxílio-Brasil.

É válido destacar aqui, as lições de Antônio Augusto Cançado de Trindade (2019) no que se refere aos esforços internacionais para aperfeiçoar a efetividade de direitos sociais nos países, calcados na tese de indivisibilidade dos direitos humanos:

A pobreza extrema constitui, em última análise, a negação de todos os direitos humanos. Como falar de direito de livre expressão sem o direito à educação? Como conceber o direito de ir e vir (liberdade de movimento) sem o direito à moradia? Como contemplar o direito de participação na vida pública sem o direito à alimentação? Como referir-se ao direito à assistência judiciária sem ao mesmo tempo ter presente o direito à saúde? E os exemplos se multiplicam. Em definitivo, todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas: é esta uma realidade inescapável. Já não há

lugar para compartimentalizações, impõe-se uma visão integrada de todos os direitos humanos. (TRINDADE; 2019, p. 104)

O autor aponta um importante instrumento no contexto global que traduzem a vontade Estatal de modificar as circunstâncias socioeconômicas, através da proteção de direitos econômicos sociais e culturais: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) criado no ano de 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992. Trindade e Leal destacam que o pacto citado previu tanto obrigações de caráter progressivo a serem atendidas pelos países, como também obrigações imediatas. Dentre essas últimas, três solicitam maior ênfase: a) buscar a realização dos direitos consagrados sem retrocessos; b) obrigação de realização mínima dos direitos consagrados pelo pacto que caso não cumprida, deve ser justificada pela comprovação que o máximo de recursos disponíveis foi empregado; e c) nos momentos de grave crise financeira, os grupos mais vulneráveis da sociedade devem ser protegidos por programas específicos. Observa-se então que abordagens visando assegurar uma proteção social mínima Estatal, já vinham sendo aludidas nos instrumentos de direito internacional e que certamente o PPS é resultado das diversas investidas quanto ao tema ao longo das últimas décadas.

Cançado de Trindade assevera em um tom crítico que à pretexto de realizar direitos econômicos sociais de forma progressiva como o próprio PIDESC sugere, muitos Estados na verdade os alçados a uma concretude futura e indeterminada, apontando ainda que o processo de escolha e priorização de determinados direitos em detrimento de outros que seriam postergados, revelam “as incongruências de visões atomizadas ou fragmentadas dos direitos humanos. À integridade do ser humano corresponde em definitivo a integralidade de seus direitos. (TRINDADE, 2019, p. 117)

Eduardo Fagnani (2012) por sua vez, questiona se estaríamos testemunhando o surgimento de um novo paradigma de proteção social: o do Piso de Proteção Social, tendo em vista que a nova concepção já foi adotada por diversos países no mundo, bem como foi incorporada aos seus respectivos ordenamentos jurídicos por meio da R202³ da OIT. O autor

³ É a recomendação da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social. Conforme José Guilherme Ferraz da Costa: é o “primeiro instrumento jurídico internacional que reconhece explicitamente o papel triplo de seguridade social como um direito humano universal e uma necessidade econômica e social, bem como a importância de pisos nacionais de proteção social” (COSTA, 2017, p. 314) Apesar das recomendações internacionais não vincularem juridicamente os Estados, estas funcionam como um complemento às Convenções e Tratados internacionais – estas sim, vinculam e têm força normativa nos Estados que as incorporam - a servir como guia para as políticas públicas e a legislação dos Estados-membros. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, [s.d.]) Ressalte-se que o Brasil ratificou em grande parte a Convenção n. 102 da OIT que trata das normas mínimas de seguridade social (incisos I ao X), de modo que estabelece vinculação legal e jurídica ao Estado brasileiro. Sendo assim, a recomendação n° 202 da OIT serve como complemento à Convenção de n° 102 da OIT, expondo princípios a serem observados.

tece duras críticas à abordagem, pois enxerga na concepção do PPS, um resgate da doutrina neoliberal por meio de políticas de focalização (através dos programas de transferências de renda aos mais pobres), bem como por meio da adoção do modelo de gestão social do risco, que segundo Fagnani “consiste em transferir recursos financeiros aos pobres para que eles sejam capazes de enfrentar ‘riscos’ e incertezas, acessando diretamente o mercado.” (FAGNANI, 2012, p. 15). O autor vê na iniciativa objetivos meramente econômicos, que tendem a beneficiar a economia de mercado capitalista.

De forma semelhante, Jimmy Medeiros (2015) critica a concepção de PPS ao que chama de “mercantilização da proteção social”, bem como uma suposta distinção de tratamento entre os indivíduos, visto que o PPS é destinado aos mais pobres e vulneráveis. Revela, ainda, a preocupação de que o PPS favoreça um retrocesso social, senão vejamos:

(...) a OIT (2011) aponta que o investimento em proteção social beneficia a todos, afinal possui um efeito win-win, mas a qual tipo de proteção o relatório Bachelet se refere? Qual patamar, quais riscos e de que forma pretende proteger? Delimitar todas estas questões são fundamentais para que a proteção social atual não corresponda a um retrocesso, se comparado à Constituição Federal do Brasil de 1988, ou mesmo, à norma mínima da OIT de 1952. O mais importante é avançar para estabelecer um sistema amplo e inclusivo, oferecendo um nível básico que contemple mais do que as necessidades mínimas e fisiológicas. É necessário que a proteção ofereça bens e serviços não mercantilizados para proporcionar igualdade de condições a todos os cidadãos e, desta forma, favorecer uma “sociedade de iguais”. (MEDEIROS, 2015, p. 16)

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) assevera que a proteção social não se concentra somente nos mais pobres e vulneráveis, “mas no conjunto dos cidadãos e na realização de seus direitos econômicos e sociais” (CEPAL, 2013, p. 54). É compreensível o entendimento de Fagnani de que o PPS traz a característica da focalização e da adoção do modelo de gestão social do risco, mas entende-se que o propósito não seja resgatar o modelo neoliberal por meio do Banco Mundial como sugere o autor, mas sim propor um método conciliatório do capital social e do capital econômico, com vistas à criação de oportunidades para todos e uma globalização justa, o que já fora proposto pela própria OIT em anos anteriores à crise de 2008 e quando este debate era restrito à própria organização internacional.

Jimmy Medeiros também tece crítica à suposta focalização entranhada ao PPS:

Enquanto a OIT em sua proposta da “norma mínima” de 1952 preocupou-se em estabelecer os ramos da seguridade social e os padrões tidos como

adequados, através da construção de uma seguridade social solidária, densa e ampla para os países, **a recomendação de 2012 privilegiou mecanismos residuais, focalizados que dificilmente produzirão resultados que possam propiciar mudanças estruturais.** (MEDEIROS, 2015, Grifos nossos)

Além disso, Jimmy Medeiros critica presumidas impropriedades conceituais. Ressalta o autor que um dos *cases* de sucesso, elencados pelo Relatório do grupo consultivo da OIT referente ao PPS, é o Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS) que, notadamente é universal e acrescenta também o BPC como exemplo de apropriação da Iniciativa do PPS de mecanismos de proteção social já existentes. (MEDEIROS, 2015)

A CEPAL parece compreender o PPS de forma distinta visto que defende o PPS como um mecanismo inicial, com vistas à garantia da proteção social universal no futuro:

As brechas de produtividade envolvem brechas na qualidade do emprego, o que, por sua vez, segmenta o acesso à proteção social. **Neste sentido, o desafio final continua sendo avançar rumo à universalidade da proteção social.** (...)

(...) **Um aspecto fundamental da construção de um piso de proteção social está relacionado com a universalização da cobertura dos sistemas de saúde** e a concretização do direito à saúde como direito humano. (CEPAL, 2013, p. 53)

Sendo assim, depreende-se que a Comissão entende que a universalização dos mecanismos de proteção social e por consequência o próprio SUS, é a concretização do PPS.

Considerando a proposta deste novo paradigma, se faz necessário a análise conceitual do PPS, de forma que possamos compreender de que forma ele se insere no ordenamento jurídico brasileiro e como dita concepção pode contribuir na promoção da redução das desigualdades sociais e vulnerabilidades no contexto pátrio.

2.3.1 Piso de Proteção Social (PPS) como uma nova abordagem de proteção social

Conforme já abordado no tópico 2.3 do presente trabalho, nos defrontamos com um contexto atual em que há uma nova crise social decorrente do capitalismo desenfreado e que se impulsionou com a crise financeira mundial de 2008. Inclusive discutiu-se, naquele, a possibilidade de presenciarmos o surgimento de um novo paradigma da proteção social: o paradigma do piso de proteção social. Nesse sentido, surgiu um movimento internacional apoiado pelos chefes das agências das nações unidas e pelos chefes de estado e de governo, em prol da garantia de uma segurança social mínima aos mais pobres e vulneráveis a ser implantada e promovida por cada Estado e que culminou na recomendação nº 202 da OIT de 2012. Nesse

aspecto propõe-se no presente capítulo explorar os pormenores dessa nova concepção sugerida, tendo em vista que o Brasil deve se utilizar deste instrumento como norteador de seu sistema de proteção social, bem como demonstraremos, a partir de suas definições, que no Brasil já possuímos instrumentos e políticas públicas que se enquadram no conceito introduzido pela recomendação internacional mencionada.

2.3.1.1 A definição de Piso de Proteção Social (PPS)

Apesar da geração de grande riqueza e de notáveis performances econômicas de países emergentes com oportunidades para muitas pessoas em condição de aproveitá-las, a globalização traz consigo também consequências nefastas: má distribuição de renda, pobreza, aumento do subemprego e informalidade, má qualidade de vida, dentre outras. Com a crise financeira mundial ocorrida em 2008, esses problemas só se acentuaram de forma que as lideranças de estado e de organismos internacionais se viram na urgência de frear os efeitos negativos da globalização e do capitalismo desenfreado por meio da construção e implementação de políticas mínimas de proteção social destinadas aos indivíduos mais pobres e mais vulneráveis, com base em experiências recentes de extensão social que se deram principalmente nos países em desenvolvimento.

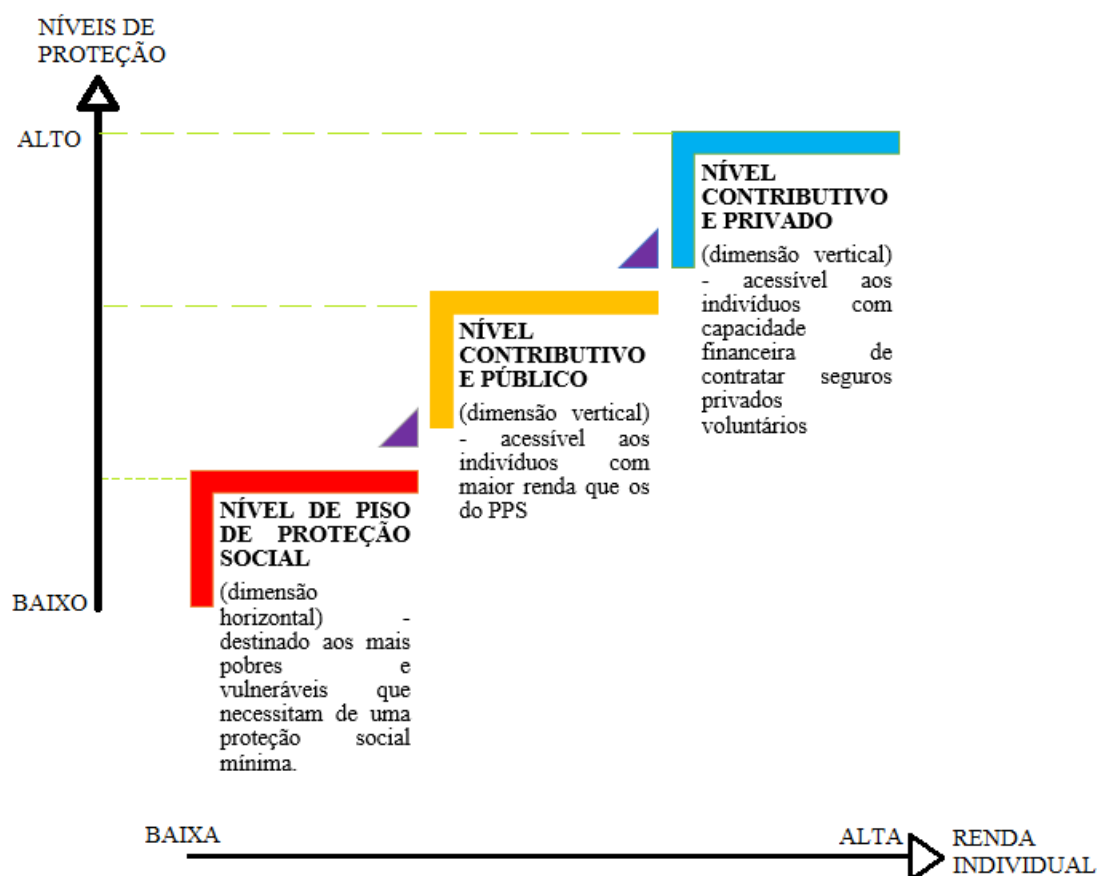
Nesse interim, os PPS são, por definição, “conjuntos de garantias básicas de segurança social definidos a nível nacional, que asseguram uma proteção destinada a prevenir ou mitigar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89). Sendo assim, o PPS se fundamenta nos princípios da justiça social e no acesso universal à seguridade social e a uma vida digna. Além disso, seriam elementos primordiais do PPS: o acesso à saúde, à renda por idosos e pessoas com deficiência, benefícios para crianças e segurança de renda aliada à uma garantia de emprego aos desempregados e aos pobres.

A estratégia do PPS enfoca a noção de “ciclo de vida”, isto é, o PPS deve estar presente em todas as etapas da vida do indivíduo, desde o nascimento, passando pela infância, adolescência, vida adulta e, por fim, chegando à velhice, existindo sempre a garantia de uma proteção social mínima, quando necessária e adequada a cada fase da vida. Ademais, o PPS enfatiza também a necessidade de promover a segurança de renda de forma interligada ao acesso a serviços básicos de saúde, educação e serviços sociais, isto é, fortalecendo, de fato, a própria concepção de seguridade social e acesso universal e superando, definitivamente, uma noção meramente assistencialista ou de caridade.

Dito isso, é válido destacar o PPS, como uma iniciativa em garantir os direitos humanos fundamentais de forma eficaz, bem como uma forma de concretizar os princípios de justiça social e, mais especificamente, o direito à proteção social, tendo em vista que, apesar de presente nas diversas constituições dos países ao redor do mundo, é notória a dificuldade de efetivação destes direitos, como é o caso do próprio Brasil, e é nessa toada que o PPS busca empregar obrigações fundamentais para garantir a efetividade de um nível mínimo essencial do direitos econômicos, sociais e culturais. Além disso, se reconhece que esse novo conceito global deve ser “aplicado de acordo com as necessidades e possibilidades de cada país, dando assim origem à noção de que deve haver diferentes pisos específicos por país, com todos perseguindo os mesmos objetivos básicos” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011, p. XII), ou seja, respeitando a realidade econômica e social de cada estado.

Assim, o PPS seria o estabelecimento de um nível básico de proteção social que daria acesso a outros de proteção social mais elevada e com níveis maiores de cobertura. Por isso o primeiro nível no qual se encontra o PPS contempla uma dimensão horizontal e que tem como objetivo conter a situação de pobreza extrema e vulnerabilidade. A cada nível acessado nessa noção de escalada, o nível de proteção social aumentaria, vejamos:

Figura 1 – Escala de proteção da Seguridade Social na compreensão do PPS



Fonte: elaborado pela autora

A figura retrata, portanto, que o primeiro nível nessa escala de proteção seria o piso de proteção social, em que o objetivo precípua é garantir uma proteção social mínima aos mais pobres e vulneráveis. Com o estabelecimento do PPS, estes indivíduos agora minimamente protegidos socialmente, e com maiores oportunidades no mercado de trabalho estariam aptos a alcançar o nível seguinte (contributivo e público) que requer uma renda maior que a que caracteriza o PPS. Por fim, para atingir o terceiro e último nível (contributivo e privado) as pessoas necessariamente devem dispor de uma maior capacidade financeira, isto é, renda que torne o seguro privado uma opção viável. Isto fica claro quando da análise de uma das orientações presentes na recomendação 202 da OIT, referente ao PPS:

1. A presente Recomendação proporciona orientações aos Membros para:
 - (...)
 - b) implementar pisos de proteção social como parte de estratégias para a extensão da segurança social **que assegurem progressivamente níveis mais**

elevados de segurança social ao máximo de pessoas possível, conforme a orientação das normas da OIT relativas à segurança social. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89, grifo da autora)

José Guilherme Ferraz da Costa ressalta o destaque dado ao estabelecimento do PPS, o que sugere sua priorização, apesar da R202 garantir compromisso tanto com a dimensão horizontal da seguridade social (onde reside o PPS), quanto com a dimensão vertical (de caráter contributivo). O autor encara o enfoque de modo positivo, tendo em vista que apenas o acesso dos mais pobres e vulneráveis a uma proteção social básica os galgaria à proteção universal aspirada. Vejamos:

Note-se que, embora a OIT tenha enfatizado a necessidade de expansão simultânea da cobertura de seguridade social nas dimensões horizontal e vertical, resulta claramente definida uma prioridade que a organização confere aos mais desprivilegiados (ILO, 2010c, p. 16 e 20), à medida que insiste na definição imediata daquele piso no nível nacional, o qual teria impacto dirigido exatamente à parcela da população-alvo ainda desprotegida. Afinal, para se garantir a universalidade de proteção almejada, deve-se centrar esforços no amparo de quem ainda não foi alcançado, de alguma forma, pelos sistemas nacionais de seguridade, notadamente em políticas seletivas de transferência de renda. (COSTA, 2017, p. 319)

Outro ponto importante a ser enfatizado é que o PPS pode responder de uma forma satisfatória ao impacto das crises e desequilíbrios econômicos globais, isto porque as intervenções propostas no PPS (a exemplo de programas de distribuição de renda aos mais pobres) funcionam como estabilizadores contra cíclicos durante os momentos de crise, fomentando um impacto reduzido nos grupos mais pobres e vulneráveis. A título de exemplo, um programa de distribuição de renda como o Bolsa Família ou Auxílio Brasil tem o poder de manter a capacidade de consumo dos mais pobres e vulneráveis e consequentemente multiplicar empregos.

2.3.1.2 Garantias básicas de proteção social conforme o Piso de Proteção Social (PPS)

Já foi dito no presente trabalho que o PPS tem por definição a destinação de garantias básicas de proteção social aos mais pobres e vulneráveis, devendo sua implementação considerar a realidade social e financeira de cada país, apesar de propor um conceito global. Nesse sentido, se faz necessário analisar o que a recomendação 202 da OIT entende por garantias básicas, a fim de compreender a noção de piso mínimo social sugerida por tal órgão

internacional. Conforme a recomendação 202 da OIT, as garantias básicas de segurança social são:

- a) acesso a um conjunto de bens e serviços definidos a nível nacional que constituam os cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência à maternidade, e que cumpram os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade;
- b) segurança básica de rendimento para crianças, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, que proporcione o acesso à alimentação, educação, cuidados e outros bens e serviços necessários;
- c) **segurança básica de rendimento**, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, **para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente**, particularmente nos casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez; e
- d) **segurança básica do rendimento para as pessoas idosas**, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89, grifo da autora)

Da leitura dos dispositivos, se depreende que para que haja o estabelecimento de um PPS, é necessário que o estado fomente à proteção social em pelo menos 4 vertentes, quais sejam: a) saúde – acesso à cuidados de saúde essenciais; b) proteção às crianças – neste caso a recomendação sugere uma proteção social ampla simplificada em uma destinação de renda mínima a esse público, sendo incorporada nesta o acesso à alimentação, educação, cuidados e outros bens e serviços; c) renda mínima – destinada às pessoas em idade laboral, mas que por motivo de doença, invalidez, maternidade ou falta de emprego encontram-se desamparadas; e d) proteção aos idosos – aqui recomenda-se uma renda mínima aos idosos, considerando cada realidade nacional. Vale lembrar que nas garantias de renda mínima, deve ser sempre considerado um rendimento mínimo que permita ao indivíduo viver dignamente e que pode corresponder a “um conjunto de bens e serviços básicos, a uma linha de pobreza nacional, a um limite de rendimento que dá direito à assistência social ou outros parâmetros comparáveis estabelecidos pela legislação ou prática nacionais” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89).

A recomendação da OIT dispõe, também, que essas garantias básicas devem ser estabelecidas por lei que especifique o alcance, condições de elegibilidade e níveis de prestação do mecanismo que dará efeito a essas garantias, bem como sugere o estabelecimento de sistemas que garantam o cumprimento dessas leis. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012)

2.3.1.3 Espaço fiscal e sustentabilidade financeira na perspectiva do Piso de Proteção Social (PPS)

O PPS leva em grande conta a viabilidade e sustentabilidade financeira de seus instrumentos. Isto quer dizer que há uma preocupação em relação à disponibilidade de espaço fiscal suficiente para realização dos programas nacionais, como numa perspectiva futura que considera a garantia das prestações a longo prazo, ou seja, se haverá uma fonte de financiamento. No relatório elaborado pelo grupo consultivo sobre o PPS da Organização Internacional do Trabalho (2011) foi apresentado que os países que tem avançado em matéria de implantação do PPS, tem se utilizado de fontes inovadoras de financiamento (internas e externas), sendo que, no Brasil, o financiamento tem se dado por receitas fiscais gerais em maior parte. Segundo o documento,

O financiamento baseado nos impostos tem a vantagem de garantir a sustentabilidade e legitimidade das instituições do Piso de Proteção Social, ao relacionar os processos orçamentários às prioridades políticas sociais.

(...)

Uma análise recente da experiência em oito países (África do Sul, Bolívia, Botsuana, Brasil, Costa Rica, Lesoto, Namíbia e Tailândia) mostra que é possível encontrar e aumentar o espaço fiscal necessário para financiar a proteção social, embora não haja uma receita única para fazê-lo. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011, p. 74-76)

Tendo em vista que a despesa social em vários países é por via constitucional – isto é, mandatária – a OIT ressalta que estes governos devem considerar esses programas como de extrema relevância e importância nacional, de forma que o crescimento econômico seria a maneira mais simples de criar espaço fiscal e consequentemente fomentar a proteção social.

No capítulo seguinte será abordado como a proteção social é compreendida à luz do ordenamento jurídico pátrio, de forma a visualizar o tratamento normativo dado à tais direitos e, consequentemente, às garantias mínimas de proteção social previstas no PPS.

3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de adentrarmos na análise dos mecanismos de proteção social específicos da assistência social proposta no presente trabalho, é necessário, de antemão, localizá-los dentro do ordenamento jurídico brasileiro, bem como expor o tratamento normativo dado a estes mecanismos enquanto direitos, tendo em vista que tais características definem o nível de

eficácia destes, bem como sua hierarquia no sistema normativo. Além disso, importa mencionar que o próprio PPS, descrito no capítulo anterior, tem por definição a garantia de uma proteção social mínima e em seu conteúdo estão abarcados direitos sociais, à exemplo de assistência à saúde, assistência aos desamparados, proteção à maternidade, dentre outros, sendo que a assistência social (que faz parte do objeto de estudo do presente trabalho), dentro do ordenamento jurídico brasileiro está inserida tanto no art. 194º da CF de 1988, no sistema de Seguridade Social pátrio, como também no próprio dispositivo constitucional que define os direitos sociais (art. 6º, CF): “são direitos sociais (...) a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Dadas as considerações, seguimos com o estudo dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988.

3.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma proteção ampla aos direitos fundamentais sociais, de forma que podemos afirmar que pela primeira vez na história das constituições brasileiras, a matéria foi tratada com a relevância merecida, não desconsiderando que já em constituições anteriores⁴ já existiam disposições normativas, ainda que de forma diminuta, no que se refere a esses direitos. Não à toa, Ingo Wolfgang Sarlet destaca três características atribuídas à CF de 1988 que se estendem aos direitos fundamentais: o caráter analítico, o pluralismo, e um forte cunho programático e dirigente. (SARLET, 2012) Considerando então que CF de 1988 foi um verdadeiro marco na extensão da proteção social, será feito um breve estudo acerca dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais contidos na ordem constitucional brasileira.

3.2.1 Conceitos formal e material dos direitos fundamentais sociais

⁴ O art. 138 da CF de 1934 (também presente na CF de 1937) previa: “Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbididade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.” (BRASIL, 1934)

Em sua concepção *formal*, os direitos fundamentais sociais são definidos como aqueles que a CF designa como tais. Nesse sentido, ao visualizarmos o texto constitucional, teríamos como direitos fundamentais sociais, os direitos sociais que constam no título II da Carta Magna, qual seja “dos direitos e garantias fundamentais”. Paulo Bonavides (2004), no entanto, acrescenta outra modalidade de conceito formal de direitos fundamentais sociais, que também seriam os que detêm maior proteção constitucional pela sua imutabilidade (a exemplo das cláusulas pétreas) ou os que exigem procedimentos mais complexos para sua modificação. Quanto aos direitos fundamentais que tratam de direitos sociais, mas que estão alocados em título diverso “dos direitos e garantias fundamentais”, isto é, os que se encontram dispostos no título VIII “da Ordem Social”, entende-se que, por meio de uma interpretação sistemática da CF, eles devem ser compreendidos como direitos fundamentais sociais, apesar de não se encontrarem expressamente previstos como tais no rol dos direitos e garantias fundamentais do título II. Ora, o art. 6º da CF ao enumerar os diversos direitos sociais que devem ser assegurados, (saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, assistência aos desamparados, proteção à maternidade e à infância, previdência social) determinou que essa proteção deve se dar em conformidade com a lei. Na falta de uma sistematização, resta a interpretação de que ao dispor que essa proteção deve se dar em “conformidade com a lei”, o legislador constituinte remeteu-se ao título VIII da CF, “da Ordem Social”.

No entanto, é necessário ressaltar que o caráter fundamental dos direitos sociais fora do rol estabelecido no título II da CF, só será atestado quando da análise de critérios de ordem *material*, isto porque o legislador constituinte elegeu certos valores e os positivou como fundamentais. (OLSEN, 2006) Nesse sentido, cabe a visualização dos critérios materiais adotados pela CF de 1988 para identificação dos direitos fundamentais, de forma que tais critérios não podem ignorar o conceito formal e dogmático da CF, ainda que este não abarque todos os direitos fundamentais sociais.

3.2.1.1 Conceito material: princípio da dignidade da pessoa humana

A identificação dos critérios materiais adotados serve não somente para a identificação de direitos fundamentais dispersados no texto constitucional, mas também para advertir ao intérprete os valores consagrados pela CF e que devem ser respeitados. Nesse aspecto, há um critério material de extrema relevância: o da dignidade da pessoa humana.

Ingo Sarlet bem define a dignidade da pessoa humana como:

(...) a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2006, p. 60)

Logo, a dignidade é um valor inerente à própria condição humana, sendo cada indivíduo detentor de igual respeito e consideração de todos os outros indivíduos. Além disso, retomando a clássica concepção kantiana de dignidade, temos que a dignidade é um valor único e universal, de forma que o indivíduo por ser dotado de dignidade, não tem preço e não pode ser substituído.⁵

No ordenamento jurídico pátrio está disposta expressamente a dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental e norteador da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da CF). Nesse sentido, não há de se discutir a elevação da dignidade da pessoa humana de mero valor, à uma verdadeira norma constitucional, dada sua positivação. Assim, tendo em vista que a própria CF dispõe que serão percebidos como direitos fundamentais outros direitos consecutivos do próprio regime e princípios adotados, certamente há uma “referência ao princípio da dignidade humana como um dos parâmetros materiais de identificação de direitos fundamentais fora do catálogo – e mesmo implícitos.” (OLSEN, 2006, p. 26)

Registre-se aqui lição de Robert Alexy a respeito do conteúdo abarcado pelo mínimo existencial. Assinala o autor que há uma impossibilidade de se determinar o que corresponde ao mínimo existencial garantido na Constituição. Invocando o caso alemão que emprega o chamado mínimo existencial relativo – um mínimo existencial que se define pelas circunstâncias do país – ele explica que isso significaria rejeitar um padrão jurídico constitucional (que é obrigação do legislador), ao dar preferência a determinação pelos legisladores da definição de mínimo existencial em cada momento. Para o autor, a dignidade humana nesse caso, não oferece um norte controlável, sugerindo que o princípio a ser tomado como padrão de controle seria o de igualdade fática. (ALEXY, 2006) Para Alexy:

Esse princípio exige uma orientação baseada no nível de vida efetivamente existente, mas, por força de princípios colidentes, o padrão poderá ficar abaixo desse nível. Claro que, com isso, tudo passa a ser uma questão de

⁵ Registre-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é dotado de vaguides e abstração: já houve quem – ao referir-se à dignidade humana – falou de uma “tese não interpretada” (Theodor Heuss). Tal dificuldade, consoante exaustiva e corretamente destacado na doutrina, decorre certamente (ao menos também) da circunstância de que se cuida de conceito de contornos vagos e imprecisos, caracterizado por sua “ambigüidade e porosidade”, assim como por sua natureza necessariamente polissêmica, muito embora tais atributos não possam ser exclusivamente atribuídos à dignidade da pessoa. (SARLET, 2006, p. 39)

sopesamento, mas, em primeiro lugar, isso não é incomum em questões envolvendo direitos fundamentais e, além disso, sopesamentos podem ser realizados de forma racional. Nesse sentido, o enunciado da igualdade, que inclui a igualdade fática, pode, nos casos de mínimo existencial, fundamentar direitos definitivos concretos à criação de uma igualdade fática. (ALEXY, 2006, p. 428)

A abordagem apresentada pelo autor é interessante ao ponto em que, ao trazer o caso brasileiro para a discussão, diversas situações fáticas de ausência ou precariedade das condições mínimas de existência se encontram fora do âmbito de proteção social estatal. Nesse aspecto, a ideia de igualdade fática correspondente a uma orientação pautada no nível de vida efetivamente existente tem seu mérito. No entanto, a fundamentalidade da igualdade fática é alvo de questionamento do próprio Alexy, que afirma que esse princípio decorreria do Estado Social e este por sua vez, não seria dotado de fundamentalidade, e por conseguinte o próprio mínimo existencial. (ALEXY, 2006) Nesse caso, prefere-se a adoção neste trabalho do entendimento de que a dignidade humana como padrão de controle do mínimo existencial.

Há de se destacar também as dimensões *negativa* e *positiva* da dignidade da pessoa humana. Enquanto na primeira ninguém pode lesar a dignidade do outro em respeito à sua autonomia; na dimensão positiva, Ingo Wolfgang Sarlet dispõe:

como “tarefa (prestação) imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade. (SARLET, 2006, p. 47)

Assim, constata-se que a dignidade possui duas facetas: de um lado impõe-se um limite ao Estado e aos demais indivíduos contra ingerências que atinjam a autonomia do sujeito, e de outro, por seu turno, exige-se que o Estado atue no sentido de promovê-la e garanti-la, representando, portanto, uma tarefa estatal.

Apesar de não ser o único critério material para identificação dos direitos fundamentais em geral, em relação aos direitos fundamentais sociais é possível afirmar que ele é primordial, no que se refere à identificação de direitos fundamentais sociais fora do catálogo presente no título II da CF. Conforme Ingo Wolfgang Sarlet, ao passo que o princípio da dignidade da pessoa humana estipula a proteção da integridade física e moral dos seres humanos, ela também traduz uma

garantia de condições justas e adequadas de vida para o indivíduo e sua família, contexto no qual assumem relevo de modo especial os direitos sociais ao trabalho, a um sistema efetivo de seguridade social, em última análise, à

proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e à asseguarção de uma existência com dignidade (SARLET, 2012, p. 120)

Logo, resta claro que a seguridade social, assim como a moradia, educação, entre outros, constituem uma concretização direta do princípio da dignidade da pessoa humana. (OLSEN, 2006). Adiciona, ainda, o autor:

o ponto de ligação entre a pobreza, a exclusão social, e os direitos sociais reside justamente no respeito pela proteção da dignidade da pessoa humana, já que – de acordo com Rosenfeld – “onde homens e mulheres estiverem condenados a viver na pobreza, os direitos humanos estarão violados” (SARLET, 2006, p. 96)

Acrescente-se ainda tese defendida por Ana Paula de Barcellos de que a dignidade da pessoa humana contém um núcleo de condições materiais associado à noção de mínimo existencial:

Note-se que um Estado Democrático e pluralista é conveniente que seja assim, já que há diversas concepções de dignidade que poderão ser implementadas de acordo com a vontade popular manifestada a cada eleição. Nenhuma delas, todavia, poderá deixar de estar comprometida com essas condições elementares necessárias à existência humana (*mínimo existencial*), sob pena de violação de sua dignidade que, além de fundamento e fim da ordem jurídica, é pressuposto da igualdade real de todos os homens e da própria democracia, como já se destacou. (...) (BARCELLOS, p. 244)

Depreende-se do exposto pela autora que a dignidade da pessoa humana aponta para um conteúdo material mínimo para os direitos fundamentais.

Sendo assim, forçoso concluir que a promoção e efetivação dos direitos sociais está conectada à concretização do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, pois aqueles viabilizam o exercício de direitos políticos e individuais dos sujeitos, bem como a realização de material de condições mínimas de existência divergindo para o respeito à dignidade humana.

3.2.2 Disposição dos direitos fundamentais sociais na constituição federal de 1988

Pautada na proteção ampla aos direitos fundamentais, a CF de 1988 trouxe uma inovação constitucional significativa disposta no art. 5º, §1º da CF que dispõe que as normas definidoras de garantias e direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata, destinando, portanto, um status jurídico diferenciado e enrijecido aos direitos fundamentais, mesmo que não haja um consenso em relação ao alcance de eficácia dessa norma, como veremos mais

adiante. Outra demonstração da máxima proteção constitucional, conforme Ingo Wolfgang Sarlet, (2012) aos direitos fundamentais está refletida na sua inclusão (isto é, o título II da CF de 1988) no rol de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º da CF), posição discordada por Rodrigo Brandão (BRANDÃO, 2008 apud BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2009) que afirma que a presença de um direito no rol de direitos e garantias fundamentais presente no título II da CF não garante a materialidade fundamental desse direito. Para o autor, a CF conferiria a esses direitos, portanto, uma presunção *prima facie* fundamental, sendo necessário a análise de critérios como a categoria do “mínimo existencial”, para ser constatada tal materialidade, sendo que só através desta última é que seria possível certificar tais direitos fundamentais como dignos da proteção das cláusulas pétreas. Em momento oportuno abordaremos de forma aprofundada a discussão no que tange os direitos sociais e o mínimo existencial, por ora, o que devemos ter em mente é que os direitos de caráter social foram constitucionalizados.

A amplitude de direitos fundamentais na CF de 1988 contempla as várias dimensões de direitos, ressaltando-se aqui o destaque dado à segunda geração de direitos que abrange os direitos sociais. A carta magna de 1988, contudo, trouxe capítulo próprio destinado aos direitos sociais (artigos 6º ao 11º da CF), além dos dispositivos constantes no Título da Ordem Social, previstos no artigo 193 e seguintes. Jorge Miranda (2005), acertadamente tece uma crítica a respeito da sistemática constitucional adotada quanto aos direitos sociais e sua separação nos artigos citados anteriormente, mas isso não significa que o art. 6º deva ser interpretado isoladamente, conforme já exposto no tópico 3.2.1.

3.2.3 Interpretação sistemática dos direitos sociais na constituição federal de 1988

A interpretação dos direitos sociais na CF não deve ser feita de forma isolada, mas, sim, sistemática. Conforme lecionam Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra:

por meio da conjugação de subsistemas constitucionais e infraconstitucionais, percebe-se a necessidade da interpretação sistemática do comando localizado na parte final do artigo, que pressupõe a fruição dos direitos sociais “na forma desta Constituição”. Dentro deste escopo é possível enxergar a remissão ao segmento da Ordem Social. (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2007, p. 355)

Sarlet discorre de maneira similar:

(...) em que pese o fato de que os direitos à saúde, assistência social e previdência social – para além de sua previsão no art. 6º da CF – se encontram positivados nos arts. 196 e ss. da nossa Lei Fundamental, integrando, de tal sorte, também o título da ordem social, e não apenas o catálogo dos direitos fundamentais, entendemos não ser sustentável a tese de que os dispositivos não integrantes do catálogo carecem necessariamente de fundamentalidade. Com efeito, já se viu, oportunamente, que, por força do disposto no art. 5º, § 2º, da CF, diversas posições jurídicas previstas em outras partes da Constituição, por equiparadas em conteúdo e importância aos direitos fundamentais (inclusive sociais), adquirem também a condição de direitos fundamentais no sentido formal e material (...) (SARLET, 2012, p. 441)

Diante disso, deve-se considerar que a temática abrangida pelo título VIII que dispõe a respeito da Ordem Social, incluindo os artigos que tratam da Seguridade Social (artigos 194 a 204) se inserem no contexto dos ditos direitos sociais (art. 6º, CF). Isto é de grande importância visto que os direitos de ordem social e, conseqüentemente, a Seguridade Social, devem ser vistos como uma explanação dos direitos sociais, principalmente ao verificar-se ali a constância de mecanismos e aspectos organizacionais que pormenorizam os dispositivos do art. 6º. Ademais, os direitos sociais são inatos à ordem social de forma que é possível identificar o conteúdo dos objetos sociais contemplados tanto no art. 6º como na Ordem Social (título VIII da CF).

3.2.4 Fundamentalidade e eficácia dos direitos sociais

Os direitos fundamentais, assim como os valores e os princípios dentro de um ordenamento jurídico, têm como objetivo precípua o alcance do maior nível de humanização possível das pessoas com vistas à promoção da dignidade da pessoa humana. Dito isso, os direitos de segunda dimensão⁶, os chamados direitos sociais, emergiram da necessidade de se efetivar a igualdade material e satisfazer as demandas decorrentes da distribuição desigual de riquezas e propriedades, quais sejam, o desfrute de necessidades básicas que contemplem um mínimo vital, com o objetivo de satisfazer não só os direitos fundamentais de segunda dimensão, como também o exercício pleno dos direitos de primeira dimensão (liberdades civis e políticas). É nesse sentido que podemos afirmar que os direitos sociais são direitos fundamentais, por justamente objetivarem a concretização de direitos de primeira e segunda

⁶ Bobbio compreende os direitos fundamentais em três dimensões: 1ª dimensão: consagração dos direitos de liberdade; 2ª dimensão: consagração dos direitos sociais; 3ª dimensão: direitos coletivos e difusos. Sobre os direitos de 2ª dimensão o autor afirma (...) “finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências — podemos mesmo dizer, de novos valores —, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado” (BOBBIO, 1909, p. 20)

dimensão, considerando que o objetivo comum a todos os direitos fundamentais é abarcar todas as pessoas, sob a égide do princípio da igualdade.

Ademais, a substancialidade dos direitos fundamentais e por conseguinte dos direitos sociais está devidamente positivada no ordenamento jurídico pátrio, na Constituição Federal de 1988, conforme já mencionado nos tópicos anteriores, tanto de forma explícita como é o caso do art. 6º que trata dos direitos sociais, como de forma implícita em decorrência dos princípios constitucionais e da própria interpretação sistemática, a despeito dos direitos sociais abrangidos pelo título VII que dispõem a respeito da Ordem Social.

No que se refere à eficácia das normas de direitos fundamentais, precisamos de antemão analisar dois aspectos: a forma de positivação de tais normas pela CF de 1988, bem como suas funções precípuas. Quanto à forma de positivação, será adotada no presente trabalho a classificação elaborada por Luís Roberto Barroso, sem, contudo, ignorar as inúmeras classificações doutrinárias que dizem respeito ao assunto e que, também, podem ser visualizadas na tipologia constitucional pátria. Para Barroso, as normas constitucionais se dividem em três categorias, quais sejam: a) *normas constitucionais de organização*; b) *normas constitucionais definidoras de direitos*; e c) *normas programáticas*. As primeiras, como o próprio nome sugere, definem a estrutura básica de estado, disciplinando a forma de estado, de governo, o regime político, a divisão de competências e a separação de poderes e, por isso, possuem eficácia imediata e plena. As *normas constitucionais definidoras de direito*, por sua vez, contemplam os direitos fundamentais de aspecto civil, político, social e econômico. Os direitos civis e políticos possuem respaldo nos direitos de primeira dimensão, direitos de liberdade que requerem um não-fazer estatal, tendo aplicação plena e imediata. Os direitos sociais, contudo, por serem de segunda dimensão, em sua imensa maioria reclamam uma prestação estatal, um fazer. Há de se registrar, contudo, que esta característica apesar de estar fortemente atrelada aos direitos sociais, não obsta que os direitos e liberdades individuais também o sejam⁷, ainda que em menor escala e representando um custo inferior aos cofres públicos.

⁷ “(...) a distinção entre direitos de defesa e direitos a prestações muitas vezes é utilizada pela doutrina e pelos tribunais a fim de justificar uma maior justiciabilidade dos primeiros em detrimento dos segundos. As razões mais freqüentemente apresentadas são que os direitos de defesa têm seu conteúdo integralmente determinado na norma jusfundamental, e dependem tão somente de uma abstenção do Estado, o que não geraria despesas. Os direitos a prestações teriam baixa determinabilidade normativa, dependendo, em muitos casos, da concretização legislativa, e seriam dispendiosos, razão pela qual estariam na dependência da reserva orçamentária e da existência de recursos financeiros disponíveis. Esta posição não mais se sustenta na medida em que, em maior ou menor grau, todos os direitos dependem de recursos financeiros do Estado para se mostrarem efetivos. E quanto ao conteúdo, existem direitos de defesa que também dependem da atuação do legislador – como se defende em relação ao direito à greve (CF, art. 9º, § 1º) (...) todo direito fundamental, na medida em que, se considerado como um todo, encerra um feixe

Para que sejam efetivamente concretizadas, algumas dessas normas requisitam a pragmática estatal através das políticas públicas (a exemplo do direito à educação e saúde – estas possuem dispositivos constitucionais que vinculam recursos e geram direitos subjetivos), possuindo eficácia plena e imediata ou contida. Já outras normas constitucionais de direito social se caracterizam como *normas programáticas*, aquelas diretivas, vagas e com baixa carga de eficácia. (BARROSO, 2006)

Ainda, cumpre destacar classificação doutrinária tradicional, mas que se faz importante para a compreensão do tema pois explana a sua função precípua. Nesse aspecto, os direitos fundamentais podem ser distinguidos de duas formas: a) *direitos de defesa*: são direitos que “asseguram a esfera de liberdade individual contra interferências ilegítimas do Poder Público” (MENDES, 2012, p. 470) constituindo, portanto, uma competência negativa do poder público, isto é, uma abstenção (incluem os direitos de liberdade, igualdade, as garantias, parte dos direitos sociais – as denominadas liberdades sociais – e políticos); b) *direitos à prestações positivas*: estes se subdividem em *direitos à prestações em sentido amplo* e que contemplam os direitos à proteção e os direitos à organização e procedimento (requerem uma atuação legislativa), e os *direitos à prestações em sentido estrito* que abrangem os direitos fundamentais sociais de natureza prestacional por excelência. Nas palavras de Robert Alexy

os direitos prestacionais em sentido estrito são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta no mercado, poderia também obter de particulares. (ALEXY, 2006, p. 499)

Enquanto os *direitos de defesa* não suscitam dúvidas quanto à sua aplicabilidade e eficácia, que é plena e imediata, assumindo uma feição de direitos subjetivos em razão da necessária abstenção estatal (em regra), o mesmo não pode ser dito dos *direitos a prestações positivas* que são alvos de diversos debates doutrinários, conforme já foi abordado no parágrafo anterior.

Dito isso, parte-se do pressuposto no presente trabalho, de que os direitos sociais são direitos fundamentais e imediatamente aplicáveis em razão do disposto no art. 5º, § 1º da CF a interpretação sistemática da CF, opinião majoritariamente defendida na doutrina.

Em decorrência do preponderante caráter prestacional dos direitos fundamentais sociais, impõe-se ao Estado condutas positivas, às quais fatalmente incorrem em um dispêndio

de posições jusfundamentais, pode assumir uma dimensão positiva e uma posição negativa.” (OLSEN, 2006, p. 51-52)

econômico. Nesse sentido, diferentemente do que ocorre com os *direitos de defesa* que têm aplicabilidade imediata e eficácia plena, os direitos prestacionais necessitariam de uma concretização legislativa, isto é, da imposição normativa para reforçar sua eficácia, sendo que a dinâmica socioeconômica se mostra um óbice à tal concretude. Além disso, o legislador tem a obrigação de concretizar normativamente tais direitos, de forma que se os indivíduos não dispõem das políticas públicas necessárias para materializar os seus direitos através dos parâmetros e pressupostos estabelecidas em lei, há a constatação da omissão do legislador. De outra ordem, além de ser obrigado a editar tais dispositivos o legislador ao elaborá-los, deve respeitar os ditames constitucionais de tal forma que se não o faz, concorre para uma omissão parcial. É nesse contexto da omissão legislativa, que a atuação do judiciário se faz presente, isto porque os sujeitos que possuem o direito a uma prestação estatal que é constitucionalmente prevista e garantida como direito fundamental, muitas vezes se veem sem capacidade de realizar materialmente seus direitos em razão da omissão legislativa (total ou parcial) que muitas vezes é justificada por razões econômicas (a falta de recursos), tendo como contraponto a concepção de mínimo existencial defendido em seara jurisprudencial. Gilmar Mendes aponta que este cenário se configura como um “fenômeno de transmutação, convertendo situações tradicionalmente consideradas de natureza política em situações jurídicas” (MENDES, 2012, p. 474). Nesse aspecto, se faz importante o estudo das perspectivas subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais sociais, bem como de um dos limites para efetivação dos direitos sociais, – a reserva do possível – limite este que é o principal argumento levantado para a não concretização dos direitos fundamentais sociais e que tem como grande fundamento o custo dos direitos sociais, ou seja, razões eminentemente econômicas.

3.2.5 Objetividade e subjetividade dos direitos fundamentais sociais

Em sua perspectiva objetiva, os direitos fundamentais sociais têm relação com a denominada “eficácia dirigente” que tais direitos acarretam aos órgãos estatais. Nesse sentido, a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais sociais é uma ordem direcionada ao Estado para que busque a concretização daqueles, de forma que os direitos fundamentais sociais funcionariam como norte interpretativo e de aplicação do direito infraconstitucional. De forma sintética, em sua dimensão objetiva os direitos fundamentais sociais compreendem o conjunto de normas pelas quais o Estado efetiva sua função modeladora e equilibradora das relações sociais. Contudo, como bem lembra Ana Carolina Lopes Olsen (2006), essa visão normativa dos direitos fundamentais sociais não é absoluta, devendo ser ponderada com valores e

princípios, por vezes, opostos, a exemplo da “reserva do possível” que se apresenta como um condicionante, ou mesmo um óbice à sua perspectiva objetiva.

No que se refere à sua dimensão subjetiva, os direitos fundamentais sociais devem ser lidos pela ótica de um direito a prestações públicas por parte do Estado, isto é, a sua materialização por meio de políticas públicas que garantam o usufruto de necessidades básicas aos indivíduos. Neste aspecto subjetivo “os direitos fundamentais outorgam aos seus titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados” (MENDES, 2012, p. 468) independente de justicialidade ou exequibilidade imediatas. Ana Carolina Lopes Olsen reafirma o exposto pelo Ministro, ao enfatizar que a CF de 1988, ao destinar tratamento fundamental a certos direitos (como é o caso dos direitos fundamentais sociais), atribuindo direitos e deveres ao Estado e aos particulares, designa que aqueles são exigíveis judicialmente e, portanto, são direitos subjetivos. (OLSEN, 2006)

É notório que a doutrina tem dado prevalência à ideia de que os direitos fundamentais correspondem a direitos subjetivos. Por meio das teorias de Robert Alexy, Ana Carolina Lopes Olsen (2006) atribui dois argumentos para tal posicionamento: 1) os direitos fundamentais têm como proteção o indivíduo e não a coletividade; 2) a proteção de direitos subjetivos conferiria um grau maior de realização do que a previsão de obrigações meramente objetivas. O problema reside em demonstrar a prevalência dessa dimensão objetiva nos direitos fundamentais, em especial, nos direitos fundamentais de cunho prestacional. É cediço, que nos *direitos de defesa*, já abordados no tópico anterior, por se tratarem de direitos que exigem uma abstenção do Estado, uma atuação negativa, há a prevalência dessa mencionada dimensão subjetiva, tendo em vista que não há dúvidas de que o titular de tal direito pode prontamente exigir que o Estado se abnegue de interferir em sua autonomia privada que é resguardada pelo ordenamento jurídico. No tocante aos *direitos a prestações positivas*, contudo, há de se questionar se o titular de um direito fundamental pode demandar a realização de uma determinada prestação material do Estado, em decorrência do conteúdo da norma.

Dita visualização dos direitos fundamentais prestacionais como direitos subjetivos é importante, pois, só assim tais *direitos a prestações positivas* poderiam cingir às autoridades públicas ao exercício das prestações positivas convergente com o seu objeto. Ingo Wolfgang Sarlet (2012) ao defender a subjetividade dos direitos fundamentais sociais alerta que isso não pode se dar de forma absoluta, de forma que a exigibilidade dos direitos sociais pode ser mitigada em razão de determinadas circunstâncias, de forma que a realização desses direitos deve ser feita por intermédio de um juízo de ponderação entre os direitos fundamentais sociais e outros direitos, bens jurídicos ou mesmo reservas econômicas estatais. Para o autor, por

estarem intrinsecamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos sociais teriam uma presunção de subjetividade e efetividade, de modo que dito princípio serviria como um demarcador da própria subjetividade, enfatizando que o Estado não pode negar aos indivíduos a satisfação de condições existenciais mínimas. Outros doutrinadores acompanham mesmo entendimento, a exemplo de Ricardo Lobo Torres e Ana Paula de Barcellos. Esta última estabelece que sempre que os direitos fundamentais sociais estiverem atrelados à consumação de condições mínimas existenciais, seria gerada uma obrigação por parte do Estado de realizar tais direitos, e ainda seriam passíveis de serem judicializadas. (BARCELLOS apud OLSEN, 2006) Caberia, então, identificar na CF quais direitos fundamentais abarcam a noção de satisfação de um mínimo existencial e qual seria o *quantum* desse “mínimo”, algo que será discutido em tópico dedicado ao princípio argumentativo do “mínimo existencial.”

Dados esses aspectos, é forçoso concluir que a não efetivação dos direitos sociais se dá em maior parte por questões políticas e ideológicas conforme Ana Carolina Lopes Olsen (2006), ressaltando-se o surgimento das novas ondas liberais a partir da década de 90. Isso não quer dizer, entretanto, que a importância do papel do judiciário seja menor, pelo contrário, uma vez que por diversas vezes a norma jurídica a ser aplicada exige do intérprete juízos de ponderação e proporcionalidade, substituindo a subsunção, bem como em razão das omissões legislativas no que tange os direitos sociais e que, apesar de todo o aporte doutrinário que afirma a subjetividade dos direitos fundamentais sociais, muitos tribunais ainda hesitam em reconhecê-lo como tais. Vale ressaltar que ao serem encarados como direitos subjetivos *prima facie*, os direitos fundamentais sociais só não seriam concebidos mediante um juízo de ponderação amalgamado na argumentação jurisdicional.

Vários fatores podem ser enumerados como potenciais dificultadores do reconhecimento a prestações sociais e que estão vinculados aos próprios limites do Estado: falta de densidade normativa, necessidade de conformação legislativa, limitações orçamentárias e o caráter político das decisões envolvendo as políticas públicas responsáveis por materializar os direitos sociais. Vicente de Paulo Barretto (2011) elenca três argumentos políticos (chamados pelo autor de falácias) que integram a resistência à efetivação dos direitos sociais: 1) os direitos sociais seriam de segunda ordem; 2) os direitos sociais dependem de uma economia forte; e 3) o custo dos direitos sociais supera os recursos orçamentários.

No primeiro caso alega-se que os direitos sociais não participaram da fundação do estado de direito, que teve como função precípua e primeira assegurar os direitos civis e políticos, o que se mostra equivocado, tendo em vista que da passagem do estado liberal para o estado democrático, os direitos sociais foram incorporados aos direitos humanos fundamentais

com o escopo de garantir, inclusive, as liberdades civis e políticas. O segundo argumento, defende o ponto de vista de que somente os países ricos poderiam fomentar políticas sociais consistentes. Esta alegação, porém, encontra-se fracamente fundada ao ponto que a função primordial do Estado é assegurar o bem comum, não importando para tanto se possui mais ou menos recursos. Por fim, o último argumento “falacioso” nas palavras de Vicente de Paulo Barreto é o de custo dos direitos ou, propriamente falando, da construção dogmática da “reserva do possível”. O autor tece duras críticas a este argumento, afirmando que negar efetividade aos direitos sociais com a alegação da escassez de recurso, acabaria por negar não só os direitos sociais, mas os próprios direitos civis e políticos, além de supor que o sistema jurídico serviria apenas para solucionar conflitos em situações de plena igualdade, o que não corresponde à realidade social, repleta de desigualdades.

A bem da verdade, tem razão o autor em suas críticas: tais argumentos não podem ser utilizados como pretexto para não efetivar os direitos fundamentais sociais, não devendo estes ser lidos e interpretados como meras promessas, conselhos ou apelos a instâncias governamentais sem vinculação jurídica própria.

3.2.6 Diferença entre direitos sociais e políticas públicas

Os direitos fundamentais sociais por exigirem uma prestação estatal, pressupõem um dever de uma agir positivo do Estado bem como um custo para o mesmo. Esse agir estatal com vistas à efetivação dos *direitos prestacionais em sentido estrito* se dá por meio das *políticas públicas*. Dadas as considerações, importa diferenciar os *direitos sociais* e as *políticas públicas* propriamente ditas.

Em apertada síntese, pode se afirmar que as *políticas públicas* são a expressão concreta dos direitos sociais, já que estes últimos são realizados e efetivados por meio daquelas e objetivam a distribuição do capital social com vistas à redução das desigualdades, orientados por isso, pelo princípio de solidariedade social. Conforme Eros Grau:

A expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre Estado e sociedade [...]. A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. (GRAU, 2008, p. 25)

Com a devida *vênia* ao renomado jurista, mas uma crítica deve ser feita ao conceito elaborado, crítica está introduzida por Felipe de Melo Fonte (2015) de forma acertada, pois a

concepção trazida pelo antigo ministro é demasiada abrangente, de forma que até mesmo as decisões judiciais podem ser compreendidas como *políticas públicas*, já que estas se configuram como uma atuação estatal. Para fins do presente estudo, será adotado conceito elaborado pelo próprio Felipe de Melo Fonte que, por meio de uma síntese entre as concepções de políticas públicas nas áreas da ciência política, jurisprudência e doutrina jurídica, define que as políticas públicas “compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública.” (FONTE, 2015, n.p.) Complementa ainda o autor que pode ser aplicado um juízo de constitucionalidade no tocante às políticas públicas, de modo que haverá um controle a ser exercido pelo judiciário e é nesse sentido que se propõe um estudo acerca do controle jurisdicional exercido em relação aos direitos fundamentais sociais, considerando duas afirmativas trabalhadas em tópicos anteriores: a apresentação destes como direitos subjetivos de seus titulares e a possibilidade de sua judicialização. Nesse caso, veremos que os princípios argumentativos do mínimo existencial e da reserva do possível, desempenham papel de protagonismo quanto à efetivação dos direitos fundamentais sociais nas esferas do executivo, legislativo e judiciário.

3.2.7 Limites para efetivação dos direitos sociais: mínimo existencial e reserva do possível

Conforme exposto anteriormente, o amparo às altas demandas sociais pressupõe grandes custos e, por consequência, uma disponibilidade financeira estatal de mesma equivalência, sendo muitas vezes invocada como matéria de defesa do Estado, o argumento da “reserva do possível”, que em poucas palavras seria a escassez de recursos estatais utilizada como um óbice à efetivação dos direitos sociais. Por outro lado, um dos fundamentos do ordenamento jurídico brasileiro é a dignidade da pessoa humana e esta implica em assegurar, dentre outros direitos e deveres fundamentais, condições existenciais mínimas, trazendo à lume o constitucionalmente garantido “mínimo existencial”. Feito esse panorama geral, os tópicos seguintes tratarão de forma detalhada a respeito dessas concepções.

3.2.7.1 Reserva do possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*)

A origem da construção dogmática da “reserva do possível” remonta a uma série de decisões proferidas no seio do Tribunal Constitucional Alemão na década de 70, e a primeira delas versava sobre a adoção de critérios para admissão de alunos nos cursos de medicina, em

especial o *numerus clausus*⁸, isto é, o de limitação de vagas. Naquela ocasião, diversos estudantes ingressaram com ações contra o Estado, firmando-se no artigo 12 da Lei Fundamental Alemã, que dispunha que “todos os alemães têm direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e de aprendizagem” (ALEMANHA, 1949, p. 20). Apesar da corte Alemã ter reconhecido a existência do direito ao ensino superior decorrente dos ditames constitucionais alemães, o Tribunal decidiu que a pretensão dos estudantes não se mostrava razoável diante da sociedade. Por consequência, a corte firmou o entendimento de que os cidadãos só podem exigir do Estado e da sociedade, aquilo que razoavelmente pode ser presumido, inclusive no *leading case* em questão o tribunal considerou que não seria razoável os estudantes presumirem uma quantidade ilimitada de vagas aos cursos de ensino superior.

Sendo assim, uma premissa importante pode ser extraída a partir dos casos que se sucederam na jurisprudência alemã envolvendo o tema na década de 70: em alusão ao *leading case* dos estudantes de medicina, os cidadãos só poderiam exigir do Estado em matéria de efetivação de direitos sociais, aquilo que possa ser razoavelmente esperado.

Logo, em uma concepção clássica por assim dizer da “reserva do possível”, teríamos a noção de que a efetivação de direitos sociais está relacionada à razoabilidade das postulações realizadas pelos indivíduos e não à existência de recursos materiais e financeiros. A bem da verdade, pode-se afirmar que houve uma distorção da noção de “reserva do possível” da forma que foi concebida em suas origens. Dirley da Cunha Júnior (2016) tece duras críticas à mudança interpretativa da reserva do possível ocorrida no Brasil, constatando que o conceito foi elaborado em um contexto e realidade social distintos do que se visualiza no Brasil atual. O autor ressalta que o estado europeu há tempos efetivou condições mínimas existenciais aos indivíduos enquanto no Brasil, isto está longe de ocorrer, de forma que o Estado atendo-se ao argumento da inexistência de recursos financeiros para não efetivar os direitos sociais numa sociedade em que são gritantes as vulnerabilidades e desigualdades, atenta contra a própria CF. Para o autor:

(...) a reserva do possível só se justifica e pode ser invocada quando o Estado já tenha garantido a existência digna de todos (o “mínimo existencial”). Fora desse quadro, tem-se a desconstrução do Estado Constitucional de Direito, com a total frustração das legítimas expectativas da sociedade. (CUNHA JÚNIOR, 2018, n. p.)

⁸ Expressão do latim que significa “números fechados”. É comumente utilizado no direito para designar um rol taxativo. Os dicionários em geral falam em “Limite máximo estabelecido de indivíduos ou entidades que podem ser admitidos num organismo ou instituição.” (NUMERUS CLAUSUS, 2020).

Essa “mutação” da concepção da reserva do possível é apontada por vários outros autores no que se refere à sua recepção e introdução na doutrina e jurisprudência brasileira. Ana Carolina Lopes Olsen ressalta que

(...) no Brasil a doutrina da reserva do possível sofreu algumas modificações, não sendo aplicada exatamente nos mesmos termos em que foi desenvolvida na Alemanha. Ao que parece, a preocupação original com a proporcionalidade e a razoabilidade (aquilo que razoavelmente se pode exigir) deu lugar para a questão da disponibilidade de recursos, os custos dos direitos. (OLSEN, 2006, p. 235)

De maneira oposta, Ingo Wolfgang Sarlet afirma que

A partir disso, a ‘reserva do possível’ (*Der Vorbehalt des Möglichen*) passou a traduzir (tanto para a doutrina majoritária, quanto para a jurisprudência constitucional na Alemanha) a idéia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público. (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 29)

A professora Ana Paula de Barcellos, por seu turno, parece acatar o mesmo entendimento exposto por Sarlet:

De forma geral, a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas. (...) a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado (...), é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos. Novamente: pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa ou a refinada técnica hermenêutica se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo. (BARCELLOS, 2011, p. 277)

Optamos por concordar com Olsen, já que *data vênia*, o professor Ingo Sarlet incorre ao nosso ver, de forma equivocada em sintetizar a reserva do possível na noção de que os direitos sociais e sua efetivação estarão condicionadas à disponibilidade de recursos financeiros, o que evidentemente não coaduna com a construção dogmática original de reserva do possível concebida na Alemanha. Para além disso, essa noção estritamente econômica, nos parece genuinamente objetivar interesses neoliberais e, conseqüentemente, desprezar as mazelas sociais impulsionadas pelo sistema capitalista. Há de se constatar, porém, que a compreensão de Ingo Sarlet é majoritária entre a doutrina e jurisprudência brasileiras, ainda que

incongruente. Logo, considerando o entendimento majoritário quanto à reserva do possível pela doutrina e judiciário brasileiros, temos que:

(...) vem sendo hoje considerada, sob a expressão reserva do possível, em geral, toda restrição à realização de direitos fundamentais sociais baseada em escassez de recursos, seja esta compreendida como inexistência ou insuficiência econômica (real) dos recursos, seja compreendida como indisponibilidade jurídica dos mesmos, por força da legislação orçamentária. (SGARBOSSA, 2009, p. 90)

Este é o conceito amplamente aplicado na doutrina e jurisprudência pátria, ainda que não guarde correspondência com a concepção inaugural da reserva do possível. Depois de abordadas as questões originárias e conceituais da reserva do possível, passamos agora a uma breve análise de elementos característicos ao postulado, de forma a visualizarmos sua compreensão atual no Brasil.

3.2.7.1.1 A teoria do custo dos direitos

No constitucionalismo brasileiro, fica evidente a influência que o neoliberalismo exerceu, de modo que os aspectos econômicos da realização de direitos fundamentais sociais protagonizam diversos debates jurídicos. Nesse aspecto, a *teoria do custo dos direitos*, ganha especial relevância para os defensores da cláusula da reserva do possível.

A teoria defende que todos os direitos têm um custo, inclusive abominando a distinção clássica existente entre *direitos negativos* (que demandam uma abstenção do Estado e por isso seriam economicamente irrelevantes); e os *direitos positivos* (exigem um fazer, uma prestação estatal e, portanto, são economicamente relevantes), pois na medida em que todos os direitos podem ser pleiteados judicialmente, há um custo a ser suportado pelo Estado e, em consequência, pela sociedade. A distinção residiria, para os defensores da teoria, no fato de que os direitos negativos demandam um custo muito inferior em relação aos direitos positivos. Ana Carolina Lopes Olsen (2006) rechaça de maneira enfática dita construção teórica, afirmando que esta nada mais traduz que um posicionamento ideológico: o neoliberal.

Ademais, para a corrente, ao se deparar com a escassez de recursos, os direitos seriam incapazes de ser efetivados, não passando, portanto, de meras promessas. Sob a égide da premissa de que nada que é custoso pode ser absoluto, os direitos fundamentais sociais não seriam imperiosos e sofreriam de uma dependência da existência ou não de recursos para custeá-los. Outro ponto a ser enfatizado, em relação à *teoria do custo dos direitos*, é que a teoria

defende uma formatação no conceito de direito subjetivo, de modo que o custo dos direitos seja incluído em sua esfera conceitual. Assim, a existência dos direitos estaria condicionada à existência de fluxo orçamentário que os permita, tendo em vista que o Estado é primordial no reconhecimento e efetivação dos direitos e para sua operação, necessita da arrecadação de recursos financeiros dos indivíduos da sociedade. Para Ana Carolina Lopes Olsen:

(...) os autores partem da premissa de que os bens são escassos: eles não permitem que todos os direitos sejam realizados uniformemente para todos os cidadãos. Logo, realizar direitos implica necessariamente realizar escolhas de alocação de recursos, de modo que alguns direitos serão atendidos, enquanto outros não.

É neste aspecto que se verifica a influência da dimensão econômica sobre a teoria jurídica, e especialmente, sobre a teoria dos direitos fundamentais. Não só a influência, mas, em verdade, a prevalência, na medida em que segundo as idéias até aqui apresentadas, não existem direitos se não houver meios (econômicos) para torná-los efetivos (OLSEN, 2006, p. 196)

Logo, a construção teórica do *custo dos direitos* seria intrínseca aos próprios direitos que, coexistindo aos recursos, priorizam em verdade aspectos econômicos e financeiros em detrimento dos sociais, ideia esta que exerce influência no campo jurídico e na política, quando frequentemente é utilizada como matéria de defesa estatal ou justificativa política para determinadas escolhas de alocação de recursos aliada à cláusula da reserva do possível.

3.2.7.1.2 A escassez de recursos na teoria externa de restrição aos direitos fundamentais sociais sob a ótica da cláusula da reserva do possível

Antes de adentrarmos no tema da escassez de recursos, propriamente dito, cumpre fazer algumas considerações breves acerca das teorias das restrições dos direitos fundamentais sociais. A *teoria interna* defende que os direitos fundamentais sociais nunca sofrem restrições, o que existiria, no entanto, seriam limites determinados pelo seu conteúdo jurídico, conteúdo este que tem seus contornos definidos quando da concepção dos direitos fundamentais, através de uma limitação interna do próprio direito sem depender de fatores externos ao mesmo, o que implica na necessidade de análise da extensão do direito, isto é, seu âmbito normativo. Este último, por sua vez, refere-se à subsunção da norma à situação fática em voga. Assim, a CF ao dispô-los, delimitaria de forma inexorável os direitos fundamentais de modo que não se admitiria sua restrição, nem mesmo o conflito entre os direitos fundamentais, mas tão somente sua limitação por questões internas ao direito. Além disso, por ter uma roupagem “conformadora”, a restrição dos direitos de acordo com a perspectiva da *teoria interna* não

estaria sujeita ao controle constitucional. A *teoria externa*, por sua vez, entende que, pelo fato de os direitos fundamentais sociais serem passíveis de um juízo de ponderação, a fim de reconhecer direitos definitivos, estão sujeitos a restrições em um segundo momento. É válido lembrar que os direitos fundamentais não são absolutos e, quando em choque com outros direitos fundamentais, podem ser restringidos em detrimento de um ou de outros, fazendo-se uso da ponderação e respeitando-se sempre os limites constitucionais. Nesta teoria o controle constitucional é admitido.

Feitas essas considerações e adotando a *teoria externa* de restrição aos direitos fundamentais, por considerar mais adequada devido a possibilidade de controle constitucional dos poderes constituídos com base na teoria dos princípios, passaremos à análise do entendimento em relação à escassez de recursos sob à égide dessa teoria.

A reserva do possível ao suscitar a identificação de elementos materiais (recursos econômico-financeiros) que possibilitem a efetivação de um direito fundamental social, no caso concreto, pode ser tida como um componente externo à norma de direito fundamental. Nessa toada, somente seria possível estimar a extensão de um direito se, diante da situação fática exposta, confrontadas a pretensão deduzida em juízo com os recursos materialmente disponíveis, utilizando-se, para tanto, um juízo de ponderação. Tendo em vista que as normas que versam sobre direitos fundamentais sociais devem ser interpretados de forma a permitir a maior realização (SARLET, 2012), isto é, considerando os cenários fático e jurídico, a questão da escassez de recursos deve ser levada em conta, de maneira que a reserva do possível pode comprometer a eficácia dessa norma fundamental, mas, de forma alguma, determinará seu conteúdo ou sua existência jurídica. De um lado, temos a existência do direito e, de outro, um limite à sua efetividade, - qual seja – a reserva do possível.

Há que se lembrar, contudo, que, ao estabelecer que um direito fundamental social subjetivo é exigível na medida da disponibilidade material dos recursos financeiros necessários à sua satisfação é equivalente a dizer que esse direito subjetivo é *prima facie*, inicialmente. Num segundo momento seria possível sua restrição, dada a situação fática em voga; sendo isto, averiguado pelo juiz através de um juízo de ponderação, que verificará a dimensão dessa escassez de recursos se ela é contornável e se a alocação de recursos, feita pelo ente público se deu com base nos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade, tendo em vista que ao alocar recursos o ente público faz uma escolha política, mas que pode se sujeitar ao controle judicial. Assim pergunta-se: “por que se alocou recursos para proteger determinado bem jurídico em detrimento daquele?” Portanto, o poder público deve justificar suas escolhas,

não ignorando a possibilidade um juízo de discricionariedade em sua atuação, por óbvio, mas lembrando que há também uma margem de controle.

3.2.7.1.3 Diferença entre inexistência de recursos e alocação de recursos

As questões atinentes a inexistência e alocação de recursos são de necessária compreensão à medida em que a cláusula da reserva do possível tem o condão de verificar a disponibilidade daqueles para se efetivar os direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, importa mencionar que a própria CF estipula, em diversos dispositivos, obrigações ao Estado, na destinação de recursos para realização dos direitos fundamentais sociais. Vejamos alguns exemplos:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

Art. 204. As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...)

Art. 55. Até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados ao setor de saúde. (BRASIL, 1988)

Considerando a preocupação constitucional em viabilizar economicamente os direitos fundamentais sociais e que a dignidade da pessoa humana os aponta um conteúdo material mínimo, o Estado não pode simplesmente se afastar de tais obrigações.

Além disso, é válido ressaltar que da mesma forma que o constituinte limitou o poder de tributação do poder público, assim o fez em relação às despesas públicas. Logo, há um limite formal – representado na obrigação do poder público de criar previsões orçamentárias para suas despesas, - e um limite material – que traduz a necessidade de destinar os recursos

para a persecução dos direitos fundamentais sociais. Os dois limites devem ser respeitados pelo poder público que define a destinação de recursos através de decisões políticas.

Ocorre que, existe uma distinção significativa entre a inexistência de recursos e a alocação de recursos. Enquanto a primeira seria a comprovação da ausência de recursos, depois de verificado o atendimento às normas constitucionais de alocação, a segunda seria, por sua vez, a escolha que define quanto será disponibilizado e quem será atendido. Na segunda hipótese, portanto, há a possibilidade de determinado direito fundamental não ser atendido em razão da alocação de verbas para outras políticas públicas e, portanto, atendendo a outros direitos fundamentais. Apesar de se tratar de decisão política e, assim, dotada de discricionariedade, essa alocação de recursos deve respeitar os limites mínimos de recursos a serem destinados.

Nessa seara, Gilmar Mendes afirma que:

(...) em razão da inexistência de suportes financeiros suficientes para a satisfação de todas as necessidades sociais, enfatiza-se que a formulação das políticas sociais e econômicas voltadas à implementação dos direitos sociais implicaria, invariavelmente, escolhas alocativas. Tais escolhas seguiriam critérios de justiça distributiva (o quanto disponibilizar e a quem atender), configurando-se como típicas opções políticas, as quais pressupõem “escolhas trágicas” pautadas por critérios de macrojustiça. É dizer, a escolha da destinação de recursos para uma política e não para outra leva em consideração fatores como o número de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e eficácia do serviço a ser prestado, a maximização dos resultados etc. (MENDES, 2012, p. 465)

A questão se torna interessante quando pensamos na ausência de normas que disponham acerca da destinação de recursos para efetivação dos direitos fundamentais sociais, de forma que se usa do argumento da inexistência de recursos necessários ao suprimento dos deveres constitucionais. Nesse aspecto o judiciário ganha especial importância, tendo em vista que os direitos fundamentais sociais são direitos subjetivos *prima facie*.

Cabe aqui uma breve explanação quanto à compreensão dos gastos estatais direcionados à proteção social pelo PPS, tendo em vista que a proposta defende prestação de benefícios monetários que efetivamente garantam o piso de proteção social, sem comprometer o financiamento futuro das políticas que o concretize. Para tanto a OIT ao tratar da noção de espaço fiscal⁹, a organização considera que o crescimento econômico seria a melhor forma de garantir uma maior margem de manobra fiscal e em consequência efetivar de forma mais ampla

⁹ Espaço fiscal é a possibilidade de ampliar gastos a partir do financiamento em mercado, da redução de gastos e aumento de receitas e da efetividade das instituições fiscais. (PIRES, 2021, n.p.)

as políticas de proteção social. Contudo, como o sistema capitalista vez ou outra impõe crises e, por conseguinte, reduções do Produto Interno Bruto (PIB) nacionais e diminuição do espaço fiscal, devem ser consideradas outras possibilidades de manutenção desses contornos. A OIT considera que “mesmo na ausência de crescimento elevado, medidas orientadas para melhorar a arrecadação, realocar despesas e aumentar a eficiência dos gastos podem contribuir para criar espaço fiscal para aumento da despesa social, desde que haja vontade política.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 74)

Nesse sentido, há que se avaliar as medidas que podem ser implementadas no Brasil, com vistas à ampliação desse mencionado espaço fiscal. O modelo de tributação brasileiro é considerado, sobretudo, regressivo, o que importa dizer que o sistema arrecada proporcionalmente mais de quem ganha menos, impactando, de maneira incisiva, as camadas mais pobres da população. Isto porque dizer que o sistema tributário brasileiro é regressivo significa dizer que os tributos, em sua maioria, são indiretos, a exemplo cite-se ocasião em que se compra uma geladeira ou alimento. Ao comprar tais produtos, certamente estamos pagando de forma indireta (através do consumo), Imposto sobre produtos industrializados (IPI), Imposto sobre circulação de mercadorias e produtos (ICMS). De acordo com Marcel Gomes:

Os estudos do Ipea mostram que o Brasil realmente pode ser visto como um paraíso fiscal para famílias mais abastadas. Segundo Orair, tributos incidentes sobre a propriedade, como IPTU, representam apenas 1,2% do arrecadado no país, ante 1,8% da média na OCDE.

A carga brasileira sobre rendas, lucros e ganhos de capital responde só por 6,9% do total, contra 11,5% na média da OCDE. Considerando a população mais rica, a alíquota média cresce até 12% no início do último centésimo da distribuição de renda, e cai até 7% entre os 0,05% mais abastados. (GOMES, Marcel, 2015, n.p.)

Uma solução para a problemática pode ser visualizada elaboração de uma reforma tributária que implique em diminuição da tributação de bens e serviços e foco tributário ao patrimônio em especial ao daqueles que possuem maior renda. Um caminho seria a tributação de lucros e dividendos das empresas implicando numa maior progressividade tributária. Há de se lembrar que a reforma tributária nunca ocorreu e que dispositivos previstos constitucionalmente, como o imposto sobre grandes fortunas, jamais foi regulamentado. Eduardo Fagnani corrobora as críticas de Marcel Gomes, ao dispor que:

grande parte da desigualdade no país é causada pelo caráter regressivo da tributação. Segundo estatísticas que apresentou, metade da receita tributária vem do consumo, enquanto os tributos sobre a renda e o patrimônio

correspondem a 20% do total. ele avalia que uma reforma que não enfrente esse problema será “limitada”, mas as três proposições em análise não levam isso em conta.— Com a crise, o problema fica ainda maior, pois o Estado tem que ser fortalecido para garantir renda mínima e saúde pública, e a forma de fortalecê-lo economicamente é pela tributação progressiva — disse. (FAGNANI, 2020, n.p.)

Um dos argumentos contrários à tributação progressiva diz respeito à fuga de capitais que se caracteriza na destinação dos indivíduos de seus capitais, a países que ofereçam menor carga tributária. Outro argumento que se opõe ao modelo citado é de que tributar de modo progressivo incorreria numa maior intervenção do Estado na economia. Ao analisar o primeiro argumento sob o ponto de vista do imposto sobre grandes fortunas, o Economista Pedro Humberto considera:

Como o número de contribuintes é pequeno, a Receita Federal pode ter instrumentos para combater a evasão fiscal. (...) Com a tecnologia atual, você tem muito mais chance de pegar quem evade, quem sonega a fortuna, no caso”. Ou seja, a Receita Federal não teria que fiscalizar uma grande parcela da população, uma vez que poucos contribuiriam com o IGF e a tecnologia existente poderia auxiliar nessa operação. (HUMBERTO PEDRO, 2020, n.p.)

No que tange ao segundo argumento, me parece fundamentado em razões estritamente ideológicas, mais precisamente, de âmbito neoliberal. Logo, essas críticas não prosperam e a reforma tributária no Brasil, nos moldes progressivos, podem significar avanços na igualdade material, isonomia, aumento do espaço fiscal e, em consequência, na possibilidade de ampliação e manutenção de políticas públicas de proteção social.

Passamos agora à análise do mínimo existencial enquanto argumento oposto ao postulado da reserva do possível.

3.2.7.2 Mínimo existencial (*The Minimal Core Obligation Existenzminimum*)

A concepção de que os indivíduos devem ter satisfeitas necessidades básicas, em prol do respeito à dignidade humana, vem sendo bastante defendida e debatida nos últimos tempos. Aliado a isso, devemos ter em mente que os direitos fundamentais sociais, como já visto anteriormente, têm como conceito material a própria dignidade humana, de modo que correspondem a imperativos desta última, bem como incorrem no atendimento das necessidades básicas humanas. Ocorre que, mesmo positivados na ordem constitucional, estes direitos frequentemente sofrem embaraços à sua efetivação, não sendo sua positivação suficiente para a garantia de sua concretude e exigibilidade, seja por razões doutrinárias e dogmáticas –

fundadas na crença (equivocada ao nosso ver) de que estes direitos não seriam judicialmente exigíveis¹⁰ -, ou por razões estritamente econômicas – fundadas na construção dogmática da reserva do possível. Assim, tem sido apresentado como solução para tais questões, o conceito de mínimo existencial, o qual explanaremos a seguir.

O mínimo existencial teve sua origem¹¹ na doutrina alemã, sendo o fato desencadeador para tanto, a inexistência de direitos sociais na Lei Fundamental Alemã de 1949. Em seus contornos iniciais, e tendo como representante maior o publicista Otto Bachof, a concepção entendia que o princípio da dignidade da pessoa humana comporta não só um dever de defesa dos direitos de liberdade, mas também um mínimo de segurança social, tendo em vista que, sem os recursos mínimos necessários para o estabelecimento de uma vida digna, o próprio exercício das liberdades individuais estaria comprometido e reconhecendo, assim, um direito subjetivo a prestações sociais mínimas aos indivíduos.

Assim, é forçosa a associação da concepção de mínimo existencial ao próprio princípio da dignidade da pessoa humana, ressaltando-se, porém, que, garantir o mínimo existencial vai além da garantia da sobrevivência física, abrangendo também direitos a alternativas de vida. De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) tem-se como certo que da vinculação coma a dignidade da pessoa humana resulta que a garantia efetiva de uma existência digna (vida com dignidade) abrange mais do que a garantia de mera sobrevivência física (que cobre o assim chamado mínimo vital e guarda relação direta com o direito à vida), situando-se, de resto, além do limite da pobreza absoluta. Sustenta-se, nesse sentido, que se uma vida sem alternativas não corresponde às exigências da

¹⁰ Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos: “A noção de mínimo existencial é proposta por parte da doutrina como solução para esses problemas técnico-jurídicos, na medida em que procura representar um subconjunto dos direitos sociais, econômicos e culturais naturalmente menor – minimizando o problema dos custos – e mais preciso – procurando superar a imprecisão dos princípios e das normas programáticas. E, mais importante, que seja efetivamente exigível do Estado.” (BARCELLOS, 2017, p. 10)

¹¹ Registre-se a importância e o acréscimo da Teoria da Justiça de John Rawls nas formulações embrionárias referentes ao mínimo existencial. Em interpretação às teorias do autor, Ana Paula de Barcellos sintetiza:

“A evolução do pensamento de Rawls, portanto, no ponto que aqui nos interessa, parte de uma consideração da justiça distributiva globalmente considerada (o princípio da diferença) como norma programática, para utilizar os elementos teóricos inicialmente lançados neste estudo. Vale dizer: do ponto de vista jurídico, aqueles três elementos do princípio da diferença (maximização do bem-estar dos menos favorecidos, posições e funções abertas a todos e igualdade equitativa de oportunidades) constituem fins estabelecidos pelo Constituinte, aos quais se deve dirigir o legislador. Nada obstante, ainda neste primeiro momento, a percepção da imprescindibilidade do mínimo existencial (posição equitativa de oportunidades) conduziu o autor a situar este elemento fora da estrutura dos dois princípios, como um pressuposto lógico da equitatividade de sua construção.

Já na segunda fase, o autor vai distinguir dentro do princípio da diferença um conteúdo mínimo, ao qual conferirá *status* de direito subjetivo constitucional, embora não utilize essa expressão nem especifique qual o conteúdo material desse mínimo. O mínimo existencial, note-se, deixa de ser um fim a atingir pela atuação do Legislador para se transformar em um direito constitucionalmente assegurado. As prestações que representam um *plus* em relação a esse mínimo continuam no âmbito da competência do Legislativo, a quem caberá promover as políticas de justiça social que realizem de forma mais ampla a justiça distributiva.” (BARCELLOS, 2017, p. 15)

dignidade humana, a vida humana não pode ser reduzida à mera existência. (SARLET; ZOCKUN, 2016, p. 121)

As próprias decisões ocorridas nos tribunais alemães e posteriores à obra de Otto Bachof asseguraram a sua conexão intrínseca ao princípio da dignidade da pessoa humana, reconhecendo “o direito subjetivo do indivíduo carente a auxílio material por parte do Estado, com base na dignidade da pessoa humana.” (MARTINS, 2020, p. 67)

Vicenzo Demetrio Florenzano por sua vez, atrela o mínimo existencial ao salário mínimo previsto no inciso IV do artigo 7º da CF “capaz de atender suas necessidades básicas (moradia, alimentação, saúde, educação, etc.).” (FLORENZANO, 2005, p. 47)

Para Ricardo Lobo Torres o mínimo existencial está positivado na CF, de modo que pode ser prontamente exigido. Nos dizeres do autor: “Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado (...) e que ainda exige prestações estatais positivas.” (TORRES, 2008, p. 357)

Ana Paula de Barcellos, por seu turno dispõe que

(...) o mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí não considerada apenas como experiência física – a sobrevivência e a manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual (...) (BARCELLOS, 2011, p. 247)

Em relação à sua etimologia, o mínimo existencial possui variadas denominações na doutrina, sendo chamado também de mínimo social, padrão mínimo social, mínimo vital, piso vital mínimo, todas guardando um sentido semelhante, ressalvadas algumas distinções pontuais. Para fins deste trabalho, no entanto, importa fazer a distinção entre *mínimo existencial* e *mínimo vital*, distinção esta apoiada por inúmeros autores, a exemplo de Ingo Sarlet, Flávio Martins, Jorge Reis Novais e Luís Fernando Sgarbossa. O *mínimo vital* estaria relacionado a condições mínimas de existência estritamente biológicas, a exemplo do acesso à água potável. O *mínimo existencial*, por sua vez, perpassa o mínimo vital, pois, somado a este, é necessária ainda a obtenção de condições socioculturais mínimas envolvendo condições de integração, participação e desenvolvimento da personalidade em sociedade. Flávio Martins assevera que

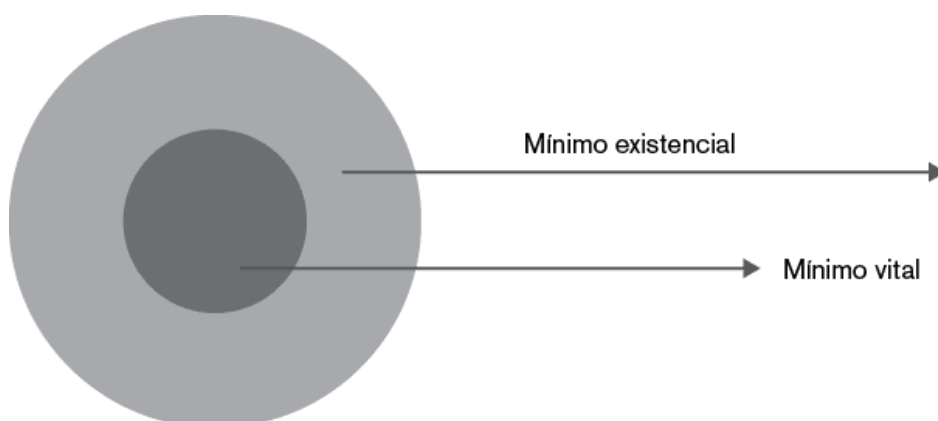
não se pode confundir o mínimo existencial com o mínimo vital ou mínimo de sobrevivência, pois esse é um corolário do direito à vida (art. 5º, caput, da Constituição Federal). Não permitir que alguém morra de fome, embora seja o primeiro e mais básico aspecto do mínimo existencial, com ele não se confunde. O mínimo existencial é um conjunto de garantias materiais para uma vida condigna, que implica deveres de abstenção e ação por parte do Estado. Confundir o mínimo existencial com o mínimo vital (de sobrevivência

física) é reduzir o mínimo existencial ao direito à vida. (MARTINS, 2020, p. 75)

Vale destacar, também, a distinção importante elaborada por Sgarbossa entre *mínimo vital* ou *fisiológico* e *mínimo sociocultural*. O primeiro estaria relacionado às condições mínimas de sobrevivência do corpo humano, isto é, a ideia de manutenção da vida de uma forma biológica. Já em relação ao *mínimo sociocultural*, o autor entende que este corresponde a condições mínimas de manutenção de uma vida social. Ambas as noções compõem o *mínimo existencial* propriamente dito, no entendimento de Sgarbossa. (SGARBOSSA, 2009)

Flávio Martins corrobora essa perspectiva ao propor que o *mínimo vital* está contido no *mínimo existencial* e por isso se constituem em círculos concêntricos, conforme representação: (MARTINS, 2020)

Figura 2 – Representação concêntrica do *mínimo existencial* e do *mínimo vital*



Fonte: MARTINS, Flávio. *Direitos sociais em tempos de crise*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 75.

Acrescente-se, ainda, um novo entendimento sustentado pelo autor, que se traduz numa suposta existência de um “mínimo dos mínimos existenciais”. Para o autor, considerando a escassez de recursos, devemos priorizar certos direitos sociais com vistas ao fomento da concretização de outros direitos sociais no futuro. Para tanto, o autor sugere que os direitos sociais que se enquadram em um “mínimo dos mínimos existenciais”, seriam a educação básica pública, gratuita e de qualidade (serve, na visão do autor, como um instrumento para exigir e implantar diretamente os direitos tutelados pela CF); e o direito à existência digna que contemplaria à noção de mínimo vital, ou seja, prestações materiais mínimas que garantam um

mínimo fisiológico propriamente dito (o básico abrangendo necessidades básicas mínimas a exemplo da alimentação, vestimenta, abrigo, saúde). Para Flávio Martins, o prover tais condições materiais básicas, isto é, o mínimo vital, seria indispensável para fornecer a educação. Para o autor qualquer violação ao mínimo dos mínimos existenciais poderia ser judicializada, inclusive em âmbito internacional por meio da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assinala, ainda, que a alocação de recursos que comprometa a concretude do mínimo dos mínimos existenciais seria dotada de invalidez e desarrazoada. (MARTINS, 2022)

Sem adentrar profundamente nos aspectos conceituais da noção introduzida pelo autor, cumpre destacar que a ideia pode levar ao pensamento equivocado de redução do mínimo existencial à prestação da educação básica e de um mínimo vital, o que, ressalte-se, não parece ser o objetivo do autor que defende com a proposta uma iminência de concretude: “(...) o Estado tem o dever imediato de garanti-los, já que são direitos líquidos e certos, decorrentes de uma norma-regra constitucional, que deve ser cumprida integralmente.” (MARTINS, 2022, p. 133) Em todo o caso, deixamos registrado a adição teórica do autor.

Quanto à positivação do mínimo existencial dentro da normativa constitucional brasileira, podemos inequivocamente afirmá-la, pois ela decorre por implicitude do próprio imperativo constitucional emanado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, sendo que a definição de mínimo existencial está intrinsecamente ligada a este. Além disso, vale ressaltar que os direitos fundamentais sociais versam em grande parte, a respeito das necessidades básicas humanas que atribui aos sujeitos dignidade, a exemplo de saúde, educação, assistência social, moradia, lazer e têm assegurada a sua plena efetividade pelo texto constitucional, ainda que haja a impossibilidade no plano fático.

Dadas as diferentes perspectivas doutrinárias quanto ao tema, no presente trabalho se adotará a nomenclatura mínimo existencial para se referir ao conjunto de condições biológicas, sociais e culturais mínimas à existência digna dos indivíduos, condições estas que devem ser prestadas pelo ente estatal. Sendo assim, passamos agora à análise da possibilidade de compreensão do mínimo existencial como núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.

3.2.7.2.1 Mínimo existencial como núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais

Foi dito anteriormente que na tentativa de vencer os argumentos que são um entrave à efetividade dos direitos fundamentais sociais, tais quais sua suposta inexigibilidade diante do judiciário, bem como a reserva do possível, elaborou-se a concepção de mínimo existencial.

Dito isso, e considerando que delimitar o núcleo essencial¹² de uma norma de direito fundamental, é “proteger o conteúdo do direito fundamental frente à atividade restritiva dos poderes públicos” (OLSEN, 2006, p. 345), se faz necessário compreender a visão doutrinária referente à possibilidade de o mínimo existencial representar o núcleo essencial dos direitos fundamentais nos casos concretos.

É importante ressaltar que o mínimo existencial nem sempre vai se configurar como núcleo essencial de um direito fundamental social. Esse núcleo essencial e intocável do direito fundamental só poderá ser identificado pelo aplicador do direito e legislador através de extensa carga argumentativa, após ponderados interesses, bens jurídicos e princípios em conflito por meio da proporcionalidade. (OLSEN, 2006)

Um imbróglio se apresenta no tocante à apresentação do mínimo existencial enquanto núcleo essencial de um direito fundamental e, em consequência, no tocante ao nível de sua exigibilidade. Há duas teorias a respeito: a *teoria absoluta* do núcleo essencial do mínimo existencial, o toma como mínimo absoluto, isto é, o mínimo existencial enquanto núcleo essencial de um direito fundamental seria determinado em abstrato, próprio de cada direito, e, portanto, intangível. Já a *teoria relativa* do núcleo essencial do mínimo existencial dispõe que só poderia ser determinado como tal no caso concreto, através da ponderação e da argumentação do intérprete. Neste caso, apenas no caso concreto e à luz do direito restringido, poderia ser verificada se determinada restrição ao direito seria capaz de violar seu núcleo essencial, *in casu*, o mínimo existencial.

Canotilho (1941, p. 458-460) e Ingo Sarlet, possuem posição semelhante quanto à temática ao defenderem o mínimo existencial como núcleo essencial básico de todos os direitos fundamentais sociais:

Com base no exposto, verifica-se que o problema apenas poderá ser equacionado à luz das circunstâncias do caso concreto e do direito fundamental específico em pauta, sendo indispensável a ponderação dos bens e valores em conflito. Assim, em todas as situações em que o argumento da reserva de competência do legislador (assim como a separação de poderes e as demais objeções habituais aos direitos sociais a prestações como direitos subjetivos) implicar grave agressão (ou mesmo o sacrifício) do valor maior da vida e da dignidade da pessoa humana, ou nas hipóteses em que, da análise dos bens constitucionais colidentes, resultar a prevalência do direito social prestacional, poder-se-á sustentar, na esteira de Alexy e de Gomes Canotilho,

¹² Conforme Ana Carolina Lopes Olsen: “o núcleo essencial corresponde à porção característica do direito depois de ponderados os princípios, interesses e bens jurídicos em conflito, a partir do postulado da proporcionalidade. Este núcleo pode ser identificado através de uma extensa carga argumentativa, que obriga o intérprete e o legislador a apresentar racionalmente a identificação de um núcleo intangível do direito fundamental social para determinado caso concreto.” (OLSEN, 2006, p. 346)

que, na esfera de um padrão mínimo existencial, haverá como reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações, admitindo-se, onde tal mínimo for ultrapassado, tão-somente um direito subjetivo “prima facie”, já que – nesta seara – não há como resolver a problemática em termos de uma lógica do tudo ou nada. Esta solução impõe-se até mesmo em homenagem à natureza eminentemente principiológica da norma contida no art. 5º, § 1º, da CF, e das próprias normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. (SARLET, 2001, p. 37)

Ana Carolina Lopes Olsen (2006) assinala que o entendimento desses autores induz à compreensão de que o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, quando correspondente ao mínimo existencial, incorreria numa carga especial de subjetividade que decorreria da própria norma constitucional, sem necessidade de interferência do legislador. Observa-se, portanto, uma tentativa dos autores em conceder ao mínimo existencial que se relaciona com os direitos fundamentais sociais, maior certeza e exigibilidade através de uma definição abstrata.

Outros doutrinadores entendem que o mínimo existencial, enquanto núcleo essencial de dado direito fundamental social, seria condição de exigibilidade deste último, a partir das normas constitucionais e sem interferência legislativa. Assim entendem Vieira de Andrade e Ricardo Lobo Torres:

No caso de não haver legislação sobre a matéria ou na parte em que esta se revelar insuficiente para permitir o cumprimento das normas constitucionais, estas não poderão ser actualizadas e aplicadas pelo juiz ou pela Administração. É aqui indispensável o juízo autónomo do legislador e ele não pode ser substituído por outra entidade. Só em casos excepcionais e mais uma vez com referência ao conteúdo mínimo dos preceitos poderia eventualmente pensar-se em retirar directamente da Constituição um direito determinado: julgamos que isso só seria admissível em situações de necessidade ou injustiça extremas, de tal modo que, a verificarem-se, permitissem configurar este recurso como uma ‘válvula de segurança’ da ordem jurídico-constitucional. (ANDRADE, 1998, p. 308 apud OLSEN, 2006, p. 349)

A jusfundamentalidade dos direitos sociais se reduz ao mínimo existencial, em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas e de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos pobres. Os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático. (TORRES, 2008, p. 372)

Ocorre que, as visões de Vieira de Andrade e Ricardo Lobo Torres ao tentar consagrar a eficácia das normas de direitos fundamentais sociais acaba por reduzir tais direitos, de forma que somente quando seu núcleo essencial for correspondente ao mínimo existencial

eles seriam direitos autenticamente fundamentais, o que pode ser muito perigoso conforme assevera Ana Carolina Lopes Olsen (2006). Segundo a autora, por ser amplamente aceito que os direitos fundamentais sociais são *prima facie* e, por excelência, direitos subjetivos de plena efetividade em razão do que determina a própria CF, não há que se falar em direitos autenticamente fundamentais, apenas quando a perspectiva de mínimo existencial estiver presente em seu núcleo essencial, isto porque a CF consagrou a formalidade dos direitos sociais, mas, também, a sua materialidade (que atravessaria o conteúdo do mínimo existencial). No mesmo sentido dispõe Clèmerson Merlin Clève:

Os direitos sociais não tem a finalidade de dar ao brasileiro, apenas, o mínimo. Ao contrário, eles reclamam um horizonte eficaz progressivamente mais vasto, dependendo isso apenas do comprometimento da sociedade e do governo e da riqueza produzida pelo país. Aponta, a Constituição Federal de 1988, portanto, para a idéia de máximo, mas de máximo possível (o problema da possibilidade). (CLÈVE, 2006, p. 07)

Já Sgarbossa entende como mais adequada, a aplicação da teoria absoluta do núcleo essencial que corresponde ao mínimo existencial em razão de seu caráter garantista, sob pena de deterioração dos direitos fundamentais:

A despeito dos problemas aqui referidos, quanto ao valor da proteção espousa-se aqui, tendo em vista a orientação essencialmente garantista perfilhada, a *teoria absoluta* do núcleo essencial. Inicialmente, rememore-se que os direitos *fundamentais* adquiriram o adjetivo exatamente em virtude de serem indisponíveis, diferentemente dos *direitos* em geral, de índole infra-constitucional ou ordinária. A simples admissão da existência de um *núcleo essencial* dentro de tais direitos *fundamentais* representa uma erosão da fundamentalidade dos mesmos, inaugurada pelo reconhecimento de limites e restrições, como já visto. Assim, é coerente e consistente admitir que ao menos sua *essência* – ainda que seja difícilimo estabelecer esta – é *absolutamente* infranqueável, sob pena de subverter a própria razão de ser dos direitos e garantias fundamentais. (SGARBOSSA, 2009, p. 196)

Note-se que ambas as colocações se levadas ao extremo podem ser perigosas, ao passo que se compreender todas as normas de direito fundamental social na perspectiva do mínimo existencial parece equivocada, devendo sua subjetividade, e, portanto, exigibilidade ser verificada *in casu* por meio de uma ponderação de bens, valores e princípios jurídicos que deve ser devidamente fundamentada sob pena de se incorrer numa demarcação abstrata do conteúdo normativo da norma. Por outro lado, atrelar a identificação do mínimo existencial como núcleo essencial de um direito fundamental social a uma condição de subjetividade e exigibilidade de tais direitos acaba por confundir as noções de dever de proporcionalidade e

proteção ao núcleo essencial (CANOTILHO, 1941) ou ainda aniquilar completamente um direito fundamental em detrimento de outro, sendo necessário apenas, uma justificativa adequada para tanto.

3.2.7.2.2 Princípio do não-retrocesso social

Diretamente relacionado aos direitos fundamentais sociais, bem como à noção de núcleo essencial destes direitos, está o princípio ou cláusula do não-retrocesso social. Este princípio consiste em uma vedação ao legislador e aos entes públicos de retroceder o nível de proteção econômica, social e cultural de que já gozam os indivíduos. Nas palavras de Flávio Martins “A proibição do retrocesso consiste na vedação aplicada ao legislador, e ao administrador, de reduzir o nível dos direitos econômicos, sociais e culturais de que goza a população.” (MARTINS, 2022, p. 105)

Canotilho ao definir a cláusula de não retrocesso social faz uma conexão expressa entre esta (chamada pelo autor de proibição de retrocesso social) e o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais:

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei de segurança social”, “lei de subsídio ao desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. (CANOTILHO, 1941, p. 339-340)

Pela definição do autor, evidencia-se a ligação intrínseca existente entre o princípio e o núcleo essencial dos direitos sociais, tendo em vista que o núcleo desses direitos, uma vez realizados, não poderiam retroceder sem que haja uma compensação, sob pena de aniquilação do próprio núcleo essencial desses direitos. O autor ressalta ainda que dita proibição limita a reversibilidade de direitos adquiridos, tendo em vista que isso infringiria além do núcleo essencial enquanto mínimo existencial, “o princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural.” (CANOTILHO, 1941, p. 339)

Ingo Sarlet além de fazer uma conexão entre a cláusula de não retrocesso social com o princípio da segurança jurídica, corrobora o entendimento de Canotilho ao afirmar que:

Com efeito, vale aqui reproduzir a lição de Gomes Canotilho, ao sustentar que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado pelo legislador

encontra-se constitucionalmente garantido contra medidas estatais que, na prática, resultem na anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial, de tal sorte que a liberdade de conformação do legislador e a inerente auto-reversibilidade encontram limitação no núcleo essencial já realizado. (SARLET, 2012, n. p.)

Logo, considerando as lições dos autores, é de se destacar a importância que possui a vinculação do princípio do não retrocesso social ao núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais quando correspondente ao mínimo existencial. Isto porque é este último que vincula os entes públicos na seara de uma proibição contra o retrocesso e consequentemente garante sua proteção. (SGARBOSSA, 2009)

3.2.7.3 Reserva do possível e mínimo existencial na jurisprudência brasileira

Ambas as concepções são amplamente reconhecidas em âmbito jurisprudencial brasileiro, nas várias instâncias dos tribunais pátrios, sobretudo nos casos que envolvem os direitos de saúde em que a pauta com frequência é o fornecimento de medicamentos, tratamento, leitos e cirurgias, mas sem ignorar sua relevância também nas pautas que repercutem direitos de acesso à educação e implementação de políticas públicas de caráter assistencial.

No que se refere à reserva do possível, diversas são as decisões que a mencionam, com vistas a refutar ou afastar a exigibilidade dos direitos fundamentais sociais. (MARTINS, 2022) O STF corrobora o recebimento da reserva do possível, ainda que em suas decisões observe-se uma negação massiva à alegação. Cumpre destacar notável julgado da Suprema Corte, firmado no ano de 2004. Trata-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 45, julgada pelo ministro Celso de Mello, postulada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) contra veto presidencial à dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que versava sobre a destinação de recursos à saúde. Defendia o partido, que o veto presidencial culminaria na redução dos recursos destinados às políticas públicas de saúde, violando o disposto no art. 198, § 2º da CF. Naquela ocasião enfrentou-se questões importantes, tais como a própria reserva do possível, bem como em relação a possibilidade de interferência judicial no tocante à instituição de políticas públicas relacionadas às questões sociais, econômicas e culturais. A seguir, destaca-se alguns dos trechos do julgado mencionado:

(...) a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende,

em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do

Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, então, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, em tal hipótese, criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

(...) a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido essencial de fundamentalidade. (STF – ADPF: 45 DF, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Data do Julgamento: 04/05/2004, TRIBUNAL PLENO)

Assim, nota-se que o entendimento do STF se firmou no sentido de recepcionar a reserva do possível, de modo que é possível sua alegação, em tese, mas que ela não pode ser utilizada como um ardil ou fuga por parte dos entes estatais, do cumprimento de suas obrigações constitucionais no que tange à realização dos direitos sociais, econômicos e culturais. Em relação à interferência judicial, entendeu-se que o Judiciário ao ingerir em tais casos, não o faz visando implementar uma política pública, mas, sim, com o objetivo de exercer o controle dos atos e omissões dos entes públicos. Verifica-se que a jurisprudência pátria frequentemente faz referência à paradigmática ADPF 45, para elidir o argumento da reserva do possível e garantir que o Estado realize as prestações pleiteadas, em especial no tocante à saúde. Registro exemplos de julgados recentes do STF que remetem-se à ADPF citada: ARE 1189014 AgR/ SP, ARE 1370996/RN, ARE 1197779 AgR/RN, AI 719538/SP, RE 1023164/PE, ARE 1321051/RJ, RE 1183157/AC, RE 1165054 AgR/RM, RE 1215432/SE, dentre outras.

Quanto à questão das prestações materiais que envolvam a saúde pelo Estado, o STF já consolidou entendimento no sentido de que a reserva do possível, por si só, não afasta a pretensão, de forma que nesses casos há uma prevalência do mínimo existencial sob a reserva do possível, com vistas à proteção da saúde e da vida dos pacientes. Nesse sentido, RE 1322977/TO, RE 1331005/RS, RE 1321533/TO, RE 1340350/RS, RE 1309511/TO, RE, ARE 1276535 AgR/PE, RE 1365462/RS, ARE 1360775 AgR/PE, RE 1308229/TO, dentre outras. Ressalte-se, contudo, que da análise jurisprudencial brasileira o direito à saúde não é ilimitado e absoluto, o que fica claro quando do exame dos casos que envolvem a pretensão de medicamentos de alto custo, em que se verifica uma maior cautela quanto à sua concessão em

razão das limitações financeiras do Estado, devendo ser observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade à luz do caso concreto.

Há também diversos julgados em que há menção à reserva do possível e do mínimo existencial atinentes a outras matérias, tais como acesso à educação, moradia, assistência social (RE 1101106 AgR/DF, RE 1076911 AgR/DF, RE 1353073/ TO, ARE 1342545 AgR/CE, ARE 1351419 AgR/RJ, ARE 1354618 AgR/RJ, e demais direitos fundamentais sociais e até mesmo fora deste âmbito ainda que de forma reduzida.

No âmbito do STJ, também é notória a priorização ao postulado do mínimo existencial, como é possível notar em julgados recentes, bem como presença massiva da alegação da reserva do possível em matéria de defesa estatal: REsp 160844/DF, REsp 1635459/SP, REsp 1366631/RS, REsp 1695025/DF, RMS 42051/GO, REsp 1607472/PE, AREsp 790767 AgRg/MG, dentre outras. A mesma tendência é verificada nos Tribunais Regionais e Estaduais, de forma que iremos nos ater à jurisprudência do STF e do STJ, por ser uma exploração adequada à uma monografia como o presente trabalho.

Dito isso, passaremos agora ao próximo capítulo, propondo uma análise de mecanismos de proteção social pátrios que se enquadrem na nova abordagem de PPS trabalhada no capítulo 2, sob à ótica da reserva do possível e do mínimo existencial visualizada na jurisprudência brasileira.

4 ANÁLISE DE MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIROS NA PERSPECTIVA CONCEITUAL DO PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL (PPS) E SUA EFETIVAÇÃO FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL E DO MÍNIMO EXISTENCIAL

Finalizado o conteúdo propedêutico, passamos agora à análise dos objetos de estudo propostos no presente trabalho: O BPC, o bolsa família (ou auxílio Brasil) e o auxílio emergencial, à luz de todo conteúdo anteriormente exposto, em especial, os conceitos de PPS, a cláusula da reserva do possível e o mínimo existencial.

4.1 BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

4.1.1 Considerações iniciais

De início, importa ressaltar que a assistência social é anterior à própria instituição da previdência, passando por mudanças significativas ao longo do tempo. Destaca-se como marco paradigmático o advento do Estado providência, ou prestacional. Isto porque a assistência social outrora entendida como mera caridade de iniciativa dos particulares e da Igreja e uma liberalidade governamental, passou a ser compreendida como verdadeiro dever estatal, e direito subjetivo dos sujeitos. Assim, assimilou-se que o Estado deve prestar assistência social a quem dela necessitar.

No ordenamento jurídico brasileiro, a assistência social se configura como um dos pilares¹³ da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência social. Na CF de 1988, a assistência social está disciplinada nos artigos 203 e 204, destacando-se a Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) como o principal instrumento normativo infraconstitucional a regulamentar a assistência social. O art. 1º da LOAS, assim define a assistência social:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993, n.p.)

Do conceito legal, depreende-se o dever que tem o Estado de prestar assistência social aos necessitados, e mais: o papel desta em prover os mínimos sociais e a garantia das necessidades básicas – aí se incluem alimentação, moradia, saúde, educação, dentre outros, não restando dúvidas de sua ligação intrínseca com os postulados do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana. Ana Paula de Barcellos reforça essa conexão, ao assinalar que

a assistência aos desamparados (...) identifica um conjunto de pretensões cujo objetivo é evitar a indignidade em termos absolutos, envolvendo particularmente a alimentação, o vestuário e o abrigo. É o direito de não “cair abaixo de um patamar mínimo”, independentemente de qualquer outra coisa. (BARCELLOS, 2011, p. 302)

Destaca-se, ainda, seu caráter não-contributivo, isto é, em regra, seus destinatários não contribuem para a previdência social, mas que podem servir de “ (...) complemento ao

¹³ Leia-se, os direitos que integram a Seguridade Social na CF/88: saúde, previdência e assistência social. De acordo com o art. 194 da CF: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social” (BRASIL, 1988, n.p.)

regime de previdência social, quando este não puder ser aplicado ou se mostrar insuficiente para a consecução da dignidade humana” (AMADO, 2017, p. 45)

Feitas essas considerações, passamos à análise dos benefícios de prestação continuada enquanto mecanismo de proteção social consagrado em nosso ordenamento jurídico pátrio.

4.1.2 Definição, requisitos para concessão e impacto social

Dentre os objetivos da assistência social constitucionalmente previstos, um em especial nos importa: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988, art. 203, V) Sendo assim, os benefícios de prestação continuada (BPC), nada mais são do que a instituição normativa desse benefício previsto constitucionalmente e que se destina aos idosos e pessoas com deficiência, por meio da Lei 8.742/93 (LOAS), art. 20.

Verifica-se que os BPC possuem duas espécies – *amparo assistencial ao idoso*; e *amparo assistencial à pessoa com deficiência* -, que se distinguem pelo seu critério subjetivo de aptidão ao benefício, isto é, pelos seus destinatários. Vejamos os requisitos que devem ser atendidos para concessão do benefício, considerando as peculiaridades de cada espécie de acordo com a LOAS:

1) Amparo assistencial ao idoso:

a) Critério subjetivo: o destinatário deve ser idoso nos termos da lei, isto é, pessoa de idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos;

b) Critério objetivo¹⁴: renda *per capita* familiar¹⁵ inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente – o chamado “critério de miserabilidade”;

c) Inscrição no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal);

d) Não perceber outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, salvo os previstos no Decreto 7.617/2011¹⁶. Ressalte-se que o bolsa-família ou auxílio Brasil também não é computado para fins de cálculo da renda *per capita* familiar.

2) Amparo assistencial à pessoa com deficiência:

a) Critério subjetivo: o destinatário deve ser pessoa com deficiência¹⁷ nos termos da lei;

¹⁴ Necessário o devido destaque a importante adendo trazido pelo Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) que consta no parágrafo único, art. 34: “O benefício já concedido a qualquer membro da família, nos termos do **caput**, não será computado para os fins do cálculo da renda familiar **per capita** a que se refere a Loas.” (BRASIL, 2003) Logo, para os benefícios de amparo assistencial ao idoso, os benefícios de mesma natureza por qualquer outro membro de seu grupo familiar, seriam excluídos para fins de cálculo da renda *per capita*. Registre-se, contudo, que o STF no julgamento do RE 580963 PR determinou a inconstitucionalidade por omissão parcial do dispositivo mencionado, alegando discriminação entre idosos e pessoas com deficiência, bem como em relação aos idosos que percebem benefícios previdenciários no importe de um salário mínimo. Segue trecho da ementa do RE: “4. A inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. O Estatuto do Idoso dispõe, no art. 34, parágrafo único, que o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS. Não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por Inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo. Omissão parcial inconstitucional. 5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. (...)” (STF - RE: 580963 PR, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/04/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 14/11/2013)

¹⁵ O conceito de família é entendido para fins de concessão de BPC, na forma do art. 16, da Lei 8.213/91, desde que vivam sob o mesmo teto: “São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;” (BRASIL, 1991)

Ressalte-se, porém, que a jurisprudência tem relativizado o conceito de família para fins de concessão de BPC, incluindo outras pessoas na composição familiar e consequentemente na aferição de renda, tais como madrasta e padrasto; e irmãos solteiros (irrelevante para estes últimos se possuem mais de 21 anos ou não). (AMADO, 2017)

¹⁶ Art. 4, § 2º: “(...) não serão computados como renda mensal bruta familiar:

I - benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;

II - valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;

III - bolsas de estágio curricular;

IV - pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5º ;

V - rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e

VI - remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz.” (BRASIL, 2011)

¹⁷ Pessoa com deficiência é entendida como “(...) aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.” (BRASIL, 2015, art. 2º) Até chegar-se à essa terminologia, contudo, as pessoas com deficiência foram tratadas de maneiras diversas pela CF.

b) Critério objetivo: renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente – o chamado “critério de miserabilidade”;

c) Inscrição no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal);

d) Não perceber outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, salvo os previstos no Decreto 7.617/2011. Ressalte-se que o bolsa-família ou auxílio Brasil também não é computado para fins de cálculo da renda *per capita* familiar.

No tocante à exigência de inscrição no CadÚnico, comum às duas espécies de BPC, importa mencionar que o CadÚnico, por ser um registro nacional das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, serve como uma base de dados a auxiliar o cruzamento de informações que constata a situação de necessidade do indivíduo que solicita o BPC. Frederico Amado acrescenta ainda a relevância do requisito no combate de fraudes:

A exigência de inscrição do idoso e do deficiente no CadÚnico se justifica para aumentar a fiscalização a fim de permitir o cruzamento de dados, a prevenção e repressão de fraudes, sendo que benefício só será concedido ou mantido para inscrições no CadÚnico que tenham sido realizadas ou atualizadas nos últimos dois anos. (AMADO, 2017, p. 53)

Já em relação ao critério objetivo, ou como é comumente chamado “critério de miserabilidade”, há anos vem sendo alvo de discussão doutrinária, jurisprudencial, legislativa e política a sua alteração, de modo que há quem defenda que a renda *per capita* a ser computada para fins de concessão de BPC deve ser aumentada de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo para $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo. Nota-se que inevitavelmente a discussão culmina nos argumentos da reserva do possível *versus* o mínimo existencial, tendo em vista que grande parte dos argumentos contra a alteração alegam a escassez ou falta de recursos; e os favoráveis entendem que o critério objetivo tal qual consta em lei, atenta contra o princípio da dignidade humana ao excluir indivíduos que factualmente não usufruem das condições mínimas para viver, mas não podem se valer do BPC, em razão de não se enquadrar no requisito objetivo disposto em lei. A este debate dedicaremos tópico próprio devido a sua intensa discussão nos últimos anos; e da

A EC nº12/1978 se referia a esse grupo como “deficientes”. (BRASIL, 1978) Já a CF de 1988, por sua vez, tratava desses indivíduos como “pessoas com deficiência”. Note-se que ainda hoje há normas na constituição em que constam o termo. Ocorre que, o marco conceitual do tema se deu a partir de 2008 por meio dos Decretos nº 186/2009 e nº 6949/2009, que aprovaram e promulgaram, respectivamente, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência que utiliza a nomenclatura “pessoa com deficiência”, tendo status de emenda constitucional. (BRASIL, 1988)

inerente discussão envolvendo as cláusulas da reserva do possível e do mínimo existencial. Abordaremos essas questões em momento oportuno.

Ainda em relação aos requisitos para concessão de BPC, vale a explanação de importante medida adotada, no curso da pandemia de Covid-19. Com a publicação da lei nº 13.982/2020 que instituiu o Auxílio emergencial (AE), houve também alterações nos critérios de concessão do BPC, numa tentativa de ampliar o acesso a tal benefício assistencial nesse contexto pandêmico. Seguem abaixo três das medidas implementadas pela lei mencionada referentes ao BPC:

Art. 1º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

§ 14. **O benefício de prestação continuada** ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência **não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda** a que se refere o § 3º deste artigo.

(...)

Art. 20-A. Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 , e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), **o critério de aferição da renda familiar mensal per capita** previsto no inciso I do § 3º do art. 20 **poderá ser ampliado para até 1/2 (meio) salário-mínimo.**

(...)

Art. 3º **Fica o INSS autorizado a antecipar o valor** mencionado no art. 2º desta Lei **para os requerentes do benefício de prestação continuada** para as pessoas de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 , **durante o período de 3 (três) meses**, a contar da publicação desta Lei, ou até a aplicação pelo INSS do instrumento de avaliação da pessoa com deficiência, o que ocorrer primeiro. (Vide Decreto nº 10.413, de 2020) (BRASIL, 2020)

Assim, houve uma mudança nos critérios de elegibilidade do BPC, que podem ser sintetizadas em a) o BPC passou a ficar fora do cômputo da renda per capita familiar, quando houver outro beneficiário no mesmo grupo familiar (ressalte-se que essa mudança é permanente); b) a possibilidade de antecipação de valores no importe de R\$ 600, 00 para os requerentes que não tiveram seus pedidos analisados e deferidos administrativamente; e c) a flexibilização do critério objetivo de concessão do BPC. As duas últimas medidas foram temporárias. Em relação à última mudança citada, devemos enfatizar que essa possibilidade de flexibilização deveria respeitar determinados critérios previstos de vulnerabilidade e

funcionalidade dispostos no art. 20-A, § 1º e seguintes da Lei 13.982/2020¹⁸. Contudo, essa medida careceu de efetividade, não chegando a ser aplicada em via administrativa - pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - em razão de ausência de regulamentação, de modo que possibilitasse sua instituição. De todo modo, fica registrada mais uma das tentativas de se alterar o critério objetivo de miserabilidade para concessão do BPC.

Há de se ressaltar ainda nova modalidade de benefício trazida pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) e que é atrelado ao BPC: o auxílio-inclusão destinado à pessoa com deficiência, tendo sido regulamentado apenas em 2021 pela Lei 14.176/2021 e entrando em vigor no dia 1 de outubro de 2021. Esse benefício consiste na disponibilização de 50% do valor do BPC em vigor às pessoas com deficiência moderada e grave, que seja beneficiária do BPC, e os que o receberam nos últimos 5 (cinco) anos (desde outubro de 2016) e passem a exercer atividade remunerada. O BPC nesse caso seria suspenso

¹⁸ Art. 20-A, § 1º A ampliação de que trata o caput ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento, de acordo com os seguintes fatores, combinados entre si ou isoladamente:

I - o grau da deficiência;

II - a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária;

III - as circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a plena participação social da pessoa com deficiência candidata ou do idoso;

IV - o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 exclusivamente com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (Suas), desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

§ 2º O grau da deficiência e o nível de perda de autonomia, representado pela dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária, de que tratam, respectivamente, os incisos I e II do § 1º deste artigo, serão aferidos, para a pessoa com deficiência, por meio de índices e instrumentos de avaliação funcional a serem desenvolvidos e adaptados para a realidade brasileira, observados os termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

§ 3º As circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos de que trata o inciso III do § 1º deste artigo levarão em consideração, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 2015, entre outros aspectos:

I - o grau de instrução e o nível educacional e cultural do candidato ao benefício;

II - a acessibilidade e a adequação do local de residência à limitação funcional, as condições de moradia e habitabilidade, o saneamento básico e o entorno familiar e domiciliar;

III - a existência e a disponibilidade de transporte público e de serviços públicos de saúde e de assistência social no local de residência do candidato ao benefício;

IV - a dependência do candidato ao benefício em relação ao uso de tecnologias assistivas; e

V - o número de pessoas que convivem com o candidato ao benefício e a coabitação com outro idoso ou pessoa com deficiência dependente de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária.

§ 4º O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência, de que trata o inciso IV do § 1º deste artigo, será definido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, conforme critérios definidos em regulamento, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, nos termos do referido regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios. (BRASIL, 2020, Grifos da autora)

Em relação ao parágrafo §3º, note-se que em seus incisos II e III são previstas como fatores socioeconômicos e circunstâncias pessoais e ambientais a serem considerados para relativização do critério objetivo de renda, a existência ou não no entorno em que reside o requerente de condições mínimas de existência, como moradia, saúde e saneamento básico, inferindo-se o privilégio do mínimo existencial quando da flexibilização do critério de renda per capita familiar estabelecido no BPC.

e deixaria de ser percebido pelo indivíduo, em detrimento do auxílio-inclusão e da própria remuneração decorrente da atividade realizada. Segundo a Lei 14.176/2021 são requisitos cumulativos do auxílio-inclusão:

- a) receber o benefício de prestação continuada e passar a exercer atividade remunerada;
 - b) a atividade que passar a ser exercida ter remuneração limitada a 2 (dois) salários-mínimos;
 - c) a atividade que passar a ser exercida deve enquadrar o beneficiário como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou como filiado a regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;
 - d) ter inscrição atualizada no CadÚnico no momento do requerimento do auxílio-inclusão;
 - e) ter inscrição regular no CPF; e
 - f) atender aos critérios de manutenção do benefício de prestação continuada, incluídos os critérios relativos à renda familiar mensal per capita exigida para o acesso ao benefício.
- (BRASIL, 2021)

Note-se que ao exigir o exercício de atividade que enquadre o beneficiário como segurado do RGPS, ou do regime de contribuição próprio dos estatutários, há a intenção de galgar as pessoas com deficiência em situação de pobreza a níveis maiores de proteção social por meio da inserção destes no mercado de trabalho, tal qual almejado pela proposta do PPS, elaborada pela OIT, à medida que pretende uma integração do BPC destinado à pessoa com deficiência aos sistemas contributivos. Alexandre Silva, André Leitão e Eduardo Rocha Dias enxergam de forma positiva a introdução do auxílio-inclusão:

Uma das maiores reclamações dos empresários, ao argumentar a dificuldade de contratar pessoas com deficiência aptas ao trabalho, era que muitos se recusavam a serem registrados, em face do medo de perder definitivamente a percepção do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A nova legislação deixa bastante claro que o BPC será meramente suspenso enquanto persistir o vínculo empregatício. Para a retomada do benefício, sequer será necessária a realização de nova perícia, a qual só será exigida por ocasião do lapso temporal previsto para a reavaliação de cada beneficiário (02 anos). (SILVA, A. A. B. da; LEITÃO, A. S.; DIAS, E. R., 2016, p. 33)

Afirma posição semelhante Fabrício Barcelos Vieira:

A realidade é que os beneficiários tinham um receio muito grande de voltar ao mercado de trabalho ou de tentar uma reinserção, haja vista que isso poderia gerar (como de fato gerava) a perda do BPC. Agora, com essa alteração na

legislação, há um incentivo para que as pessoas ingressem no mercado de trabalho e sem perder a ajuda governamental. (VIEIRA, 2022, n.p.)

Contudo, o auxílio-inclusão também é alvo de críticas, sendo as mais recorrentes o fato de excluir as pessoas com deficiência leve do benefício, que na visão dos que se opõe ao benefício, como foi disposto, são os que teriam maiores condições de laborar em razão da natureza da sua deficiência. Marcus Antonio Coelho aponta dois erros:

O primeiro é ser restrito às pessoas com deficiência moderada ou grave, ou seja, aquelas que menos terão a possibilidade de trabalhar, mas deveria ser direcionado às pessoas com deficiências leves.

E segundo, o critério de inclusão no BPC por cinco anos ou mais, o que vai dificultar o pagamento. Quem recebe benefício não será estimulado a trabalhar. Esse prazo faz com que o governo pague o BPC por um longo período para pessoas que já encontrar um emprego.

Esses dois dispositivos ferem a própria função do auxílio-inclusão, que é a colocação no mercado de trabalho. (COELHO, 2022, n. p.)

Já Portinho Dias sinaliza reprovação no tocante aos requisitos estabelecidos para concessão do benefício que, por serem os mesmos do BPC, inviabilizariam a concessão do auxílio-inclusão:

Para receber o auxílio-inclusão, o beneficiário terá de se encaixar nos mesmos requisitos do BPC, algo que nem é cogitado pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (nº 13.146/2015). Somente nesse item, serão cortados quase todos os solicitantes, porque a renda será maior do que a do teto. (DIAS, 2022, n.p.)

Assiste certa razão às críticas apontadas pelos juristas, no tocante às questões de desigualdade referentes à exclusão de pessoas com deficiência leve, mas que se estende também à própria previsão de destinatários do auxílio, isto é, beneficiários de prestação continuada às pessoas com deficiência. Isso porque pessoas com deficiência a perceber aposentadoria por invalidez, se almejarem o retorno ao mercado de trabalho, não teriam direito ao auxílio. Sendo assim, apesar dos legisladores intencionarem com a medida à inclusão das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho e ao sistema contributivo, estariam, ao mesmo tempo, incorrendo na exclusão de outras por meio de critérios de exigibilidade desiguais.

No que tange ao impacto social decorrente da concessão do BPC, de acordo com dados veiculados no Portal da Transparência do Governo Federal, atualmente em 2022, a quantidade de beneficiários do BPC é de 5.417.466, o que representa um percentual de 2,85% da população brasileira, movimentando até agora o importe de R\$ 24,11 bilhões de reais

(CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2022). É importante destacar que dados de 2019 sobre o perfil social dos brasileiros fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que entre a população que possui renda per capita até $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, $\frac{1}{3}$ (um terço) dessa renda é proveniente de fontes que não sejam o trabalho, aposentadorias e pensões. Para o próprio instituto de pesquisa essas outras fontes são alimentadas em preponderância pelo BPC, o bolsa-família, dentre outros, revelando, portanto, a importância desses benefícios na composição da renda domiciliar de milhões de brasileiros que possuem renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (um total de 24.688.000 de pessoas ou 11,8% da população brasileira) e que se encontram em condição de pobreza ou extrema pobreza. (IBGE, 2020)

4.1.3 BPC como exemplo de mecanismo de proteção social respaldado na noção de PPS

De início, importa rememorar o conceito de PPS introduzido no tópico 2.3 do presente trabalho. Naquela ocasião, foi dito que o PPS é uma nova concepção de iniciativa das lideranças globais e organismos internacionais, encabeçada pela OIT, e que tem por objetivo o estabelecimento de uma garantia de proteção social mínima aos mais pobres e vulneráveis, respeitando as condições sociais e econômicas de cada país. Fazendo uso da noção de “ciclo de vida”, isto é, da defesa de uma proteção social que vai desde o nascimento até a velhice, o PPS tem como um de seus elementos primordiais a destinação de uma renda mínima aos idosos, inclusive elencando como uma das garantias de segurança social básicas a serem implementadas pelos países com vistas ao estabelecimento de um PPS, uma “segurança básica do rendimento para as pessoas idosas, situando-se, pelo menos, a um nível mínimo definido no plano nacional. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89) Ademais, outra das garantias básicas destacadas pela organização é a

(...) **segurança básica de rendimento**, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, **para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, particularmente nos casos de doença**, desemprego, maternidade e invalidez; (...) (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89, Grifos da autora)

Sendo assim, é notório que o amparo assistencial ao idoso, bem como o amparo assistencial à pessoa com deficiência, previstos em nosso ordenamento jurídico, contemplam a concepção do PPS, ao passo que àqueles têm por garantia, a destinação de um salário mínimo

mensal aos idosos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meio de sustento, ou o “estado de miserabilidade”, por assim dizer, coadunando-se com o público-alvo do PPS: os extremamente pobres, vulneráveis e excluídos da sociedade. Inclusive, a própria OIT define o BPC como um programa que está compreendido na concepção de PPS, a saber:

O Piso de Proteção Social do Brasil compreende, entre outros programas, o regime de previdência rural, o programa de transferência monetária condicionada Bolsa Família, o Sistema Único de Saúde (SUS), **e a pensão não-contributiva de assistência social para os idosos e pessoas portadoras de deficiência.** (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 14, Grifos da autora)

A inserção do BPC no âmbito do PPS, contudo, não está à salvo de críticas. Para Jimmy Medeiros, por exemplo, a OIT ao introduzir o BPC em um PPS brasileiro “se apropria de instituições já estabelecidas para indicar sucesso de uma “nova” orientação no campo da proteção social” (MEDEIROS, 2015, p. 13). De fato, as discussões teóricas quanto ao PPS e sua proposta de implantação de uma proteção mínima, não devem ser ignoradas, já que pode se chegar na conclusão equivocada de que realizar um mínimo social é o bastante, havendo uma suficiência estatal quanto ao seu dever prestacional, algo que não se compatibiliza com o Estado Democrático de Direito e nem parece ser o objetivo da OIT em sua sugestão. Registre-se os dizeres de José Guilherme Ferraz da Costa referente ao recebimento do PPS pelo mundo:

(...) a despeito de todas as objeções teóricas levantadas contra a fixação de um conteúdo mínimo para os DESC, entre os quais o direito à seguridade social, existe mesmo um consenso emergente sobre o cabimento dessa medida, inclusive com vários parâmetros concretos para sua implementação em escala mundial. O PPS revela-se, em verdade, como uma aplicação operacional dos fundamentos apresentados anteriormente e ressaltados pelo Comitê do PIDESC para garantia de uma tutela imediata ao direito à seguridade social. (COSTA, 2017, p. 324)

Ressalte-se que por se tratar de uma recomendação que trata em grande parte de direitos relativos à Seguridade Social a R202 serve como um instrumento orientador na aplicação das políticas públicas e elaboração de normas que envolvam o tema, apesar de não vincular juridicamente os Estados. Lembre-se, também, que a Convenção 102 da OIT, foi ratificada pelo Estado brasileiro, logo, é vinculativa, e por tratar de direitos da Seguridade Social, pode e deve se utilizar da R202 como documento de orientação para seu efetivo cumprimento.

Logo, verifica-se que há o enquadramento do BPC na nova concepção de PPS introduzida pela OIT, demonstrando que o Brasil já possui mecanismos de proteção adequados à uma proteção social mínima. Resta saber se estes mecanismos de proteção social estão sendo, de fato, efetivados e, se não, as razões (justificáveis ou não) para tanto.

4.1.4 O critério objetivo de miserabilidade do BPC à luz da reserva do possível e do mínimo existencial

4.1.4.1 Breve crítica à compreensão objetiva de miserabilidade adotada pela Lei 8.742/93

Antes da análise das trajetórias política, doutrinária e, especialmente, jurisprudencial, propriamente ditas, do critério objetivo de miserabilidade para concessão do BPC, se faz necessário o entendimento do conceito equivocado de miserabilidade ou pobreza empregado pelo legislador. Isto porque a pobreza, conforme depreende-se do dispositivo, possui uma abordagem macroeconômica limitada à noção de renda *per capita*, quando a pobreza

é um fenômeno multidimensional em que há a falta do que é necessário para o bem-estar material. Associa-se a esse conceito a falta de voz, poder e independência dos pobres que os sujeita à exploração; à propensão à doença; à falta de infra-estrutura básica, à falta de ativos físicos, humanos, sociais e ambientais e à maior vulnerabilidade e exposição ao risco. (CRESPO, A.P.A.; GUROVITZ, E.; p. 11, 2002)

Logo, em razão da sua natureza multidimensional, a pobreza não pode ser considerada de forma desassociada dos aspectos históricos, sociais, culturais, econômicos e políticos de uma dada sociedade, mostrando-se insuficiente e equivocada pois, a definição de um critério objetivo de renda *per capita* familiar a ser aferida no caso concreto inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo para obtenção do PBC.

Isso torna-se visível quando da análise da realidade social e econômica brasileira: dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) mostram que, em março de 2022, o valor da cesta básica (que contém os alimentos básicos para uma nutrição adequada e consequentemente uma existência digna) era de R\$ 656,62. Considerando que o valor do salário mínimo vigente é de R\$ 1.212,00, o critério objetivo de miserabilidade para fins de concessão do BPC estabelece atualmente uma renda *per capita* familiar inferior a R\$ 303,00 (1/4 do salário mínimo). Além disso, a DIEESE ao considerar tais números, constatou que o salário mínimo capaz de atender as determinações constitucionais

impostas (isto é, as necessidades básicas dos cidadãos com vistas ao princípio da dignidade da pessoa humana) deveria ser cerca de 5,28 vezes o mínimo atual, isto é, R\$ 6.394,76 (DIEESE, 2022).

Ora, se para quem faz jus a um salário mínimo em contrapartida ao labor, as necessidades básicas prezadas pela CF estão comprometidas, o que dirá das pessoas idosas e com deficiência que nada ou pouco possuem? Registre-se que, mesmo existindo outras modalidades que possibilitem alguma prestação mínima a esses indivíduos que não se enquadram no critério objetivo de renda, esses o fazem em menor escala ou por meio de contribuição à previdência, ainda que em valores reduzidos¹⁹.

Logo, forçosa é a conclusão de que o legislador ao estabelecer mencionado critério incluiu indivíduos extremamente pobres, e excluiu os pobres, de forma explicitamente inconstitucional, legitimando a exclusão social e a desigualdade para com esses indivíduos, não à toa verifica-se um alto número de judicializações demandando a relativização do critério objetivo e seu reconhecimento massivo nos casos concretos, como veremos adiante.

4.1.4.2 Jornada das propostas de alteração do critério objetivo de miserabilidade frente à reserva do possível e do mínimo existencial: judicialização e tentativas de mudança legislativa

Nota-se que a judicialização do BPC, é anterior à própria publicação da LOAS, quando ainda no mês de novembro de 1993, um grupo de pessoas com deficiência impetrou no STF, o Mandado de Injunção nº 448²⁰, exigindo a regulamentação do inciso V, art. 203 da CF, dispositivo que institui o BPC. A questão foi decidida em 1995, ocasião em que o STF declarou que houve mora do legislativo.

Contudo, diante das divergências em torno do critério objetivo de miserabilidade, já apontadas pela doutrina a partir da publicação da LOAS em 1993, é que a sua possível incompatibilidade com a CF foi posta à prova por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1232 impetrada pela Advocacia Geral da União (AGU) no ano de 1995. Argumentava a parte requerente que ao interpretar o art. 20, § 3º da Lei 8.742/93 referente ao requisito objetivo,

¹⁹ Cite-se a exemplo, o auxílio-gás que estende critério de renda familiar mensal per capita ao patamar de até ½ salário mínimo, Aposentadoria para pessoas de baixa renda (inscritas no CadÚnico) por meio de contribuição facultativa ao INSS com alíquota de 5% (R\$ 60,60) e que possibilita o gozo de benefícios previdenciários, com exceção à aposentadoria por tempo de contribuição e o passe livre para idosos e pessoas com deficiência.

²⁰ Mandado de injunção. Exclusão do INSS da relação processual. Falta de regulamentação do inciso V do artigo 203 da Constituição. Mora do Congresso Nacional. Deferimento, em parte, do mandado de injunção, para reconhecer a mora do Congresso Nacional, dando-se a este ciência para que seja regulamentado o inciso V do artigo 203 da Constituição Federal. (STF - MI: 448 RS, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/09/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-06-1997 PP-24871 EMENT VOL-01872-01 PP-00001)

em conformidade com a CF, em especial o art. 203, V haveria flagrante incompatibilidade constitucional, incorrendo inclusive numa limitação do exposto no art. 203, V da CF. Diz o dispositivo:

Art. 203. A assistência social será prestada **a quem dela necessitar**, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
(...)

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso **que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família**, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988, grifos da autora)

O STF, no entanto, julgou por maioria improcedente a ação, declarando a constitucionalidade do § 3º, art. 20 da Lei 8.742/90, porém abrindo margens à uma relativização ou mitigação do critério em voga quando da análise dos votos vencidos. Vejamos trecho de voto do relator da ADI (vencido em parte) naquela oportunidade:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(...)

Na realidade, não se pode vislumbrar inconstitucionalidade no texto legal, posto revelar ele uma verdade irrefutável, seja, a de que é incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo.

A questão que resta é a de saber se com a hipótese prevista pela norma é a única suscetível de caracterizar a situação de incapacidade econômica da família do portador de deficiência ou do idoso inválido.

Revelando-se manifesta a impossibilidade da resposta positiva, que afastaria grande parte dos destinatários do benefício assistencial previsto na Constituição, outra alternativa não resta senão emprestar ao texto impugnado interpretação segundo a qual não limita ele os meios de prova da condição de miserabilidade da família do necessitado deficiente ou idoso.

Meu voto, portanto, com o parecer, julga procedente apenas em parte a ação, para o efeito acima explicitado. (STF - ADI: 1232 DF, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/06/2001, Grifos da autora)

Apesar do voto ter sido vencido, há de se considerar a introdução de entendimento, visando a flexibilização do critério objetivo de miserabilidade. Do voto vencedor, no entanto, depreende-se uma defesa à estrita legalidade da norma, tendo em vista que se afirmou no que o

(...) próprio dispositivo constitucional que reporta à lei para fixar os critérios de garantia do benefício de salário mínimo à pessoa portadora de deficiência física e ao idoso. Esta lei traz hipótese objetiva de prestação assistencial do Estado. (STF - ADI: 1232 DF, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/06/2001)

Acrescente-se ainda o entendimento do Ministro Nelson Jobim:

(...) data vênua, do eminente relator, compete à lei dispor a forma de comprovação. Se a legislação resolver criar outros mecanismos de comprovação, é problema da própria lei. O gozo do benefício depende de comprovar na forma da lei, e esta entendeu de comprovar dessa forma. Portanto não há interpretação conforme possível porque mesmo que se interprete assim, não se trata de autonomia de direito algum, pois depende da existência da lei, da definição. Com todas as vênias, julgo improcedente a ação. (...) (STF - ADI: 1232 DF, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/06/2001)

O que revelaria, na visão vencedora, que não haveria margem para interpretação do critério, dada sua objetividade, já que competiria única e exclusivamente à lei definir os critérios de elegibilidade para o BPC, ressaltando-se à posição adotada pelos Ministros Ilmar Galvão (relator) e o Ministro Néri da Silveira ao acompanhar o voto do relator.

Ocorre que, apesar da declaração da constitucionalidade em sede de controle concentrado, a decisão não ficou imune às críticas. Nos tribunais nacionais os entendimentos no sentido de mitigar o critério, foram impulsionadas pela publicação de leis como a Lei 9.533/97, que estabeleceu o Programa Federal de Renda Mínima e que dispunha sobre a possibilidade dos Municípios com o apoio da União, oferecerem às pessoas com renda per capita inferior $\frac{1}{2}$ salário mínimo, de receber benefícios assistenciais.

Outra lei a ser mencionada, é a Lei 10.836/2004, responsável por criar o bolsa-família. Aqui, há uma circunstância interessante a ser destacada: naquela ocasião a norma dispôs que os benefícios “Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição:” (BRASIL, 2004), que correspondia a exatos $\frac{1}{2}$ do salário mínimo vigente à época (R\$ 240,00)²¹ (DIEESE, 2022).

²¹ Nos primeiros quatro meses do ano de 2004, o salário mínimo vigente era de R\$ 240,00. Nos meses seguintes, a partir de maio, o salário mínimo passou ao importe de R\$ 260,00. (DIEESE, 2022) Registre-se, contudo, que a Lei 10.836/2004 foi publicada no mês de janeiro daquele ano, indicando uma possível intenção do legislador em

Esse contexto culminou na flexibilização do critério objetivo de miserabilidade para fins de concessão do BPC pelos tribunais, com o argumento de que, apesar da constitucionalidade do art. 20, § 3º da Lei 8.742/93, esse não seria o critério único para verificar a miserabilidade de um dado grupo familiar. Em verdade, defendia-se que o critério servia de parâmetro e não de limite absoluto de renda, devendo ser analisadas outras circunstâncias para aferição da condição de miserabilidade. Registre-se que a intensa demanda judicial quanto ao tema deu aso à elaboração da Súmula nº 11²² pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais, uniformizando o entendimento de flexibilização do critério objetivo. Contudo, a edição do verbete levou ao INSS impetrar diversas reclamações ao STF, com vistas à cassação das decisões proferidas em instâncias inferiores, que concediam o BPC, fundando-se na mitigação do critério objetivo de miserabilidade, tendo o STF julgado, por meio de decisões monocráticas, a procedência das reclamações da requerente, a exemplo da Reclamação 2302/RS no ano de 2003²³:

Ao julgar a Rcl (AgR-QO) 1.880, rel. Min. Maurício Corrêa, o Plenário do Supremo Tribunal decidiu que todos aqueles que forem atingidos por decisões contrárias ao entendimento firmado pelo STF no julgamento de mérito proferido em ação direta de inconstitucionalidade, sejam considerados como parte legítima para propositura de reclamação. Por outro lado, também **decidiu o Plenário desta Corte, ao julgar a ADI 1232, em juízo de mérito, pela constitucionalidade do art. 20, § 3o, da Lei 8.472/93, que prevê o limite máximo de ¼ do salário mínimo de renda mensal "per capita" da família para que seja considerada incapaz de prover a manutenção do idoso e do deficiente físico, tendo em vista o art. 203, V, da Constituição Federal se reportar à lei para fixar os critérios de garantia do benefício nele previsto. A decisão da MM Juíza Federal do Juizado Especial Federal Adjunto à Vara Única de Bagé afrontou o entendimento do Supremo Tribunal Federal na referida ação direta de constitucionalidade. Configurados os pressupostos legais, concedo a liminar para o fim de afastar a exigência de pagamento do benefício assistencial em questão.** Comunique-se. Solicitem-se as informações. Após, abra-se vista à Procuradoria Geral da República. Publique-se. Brasília, 28 de março de 2003. Ministra Ellen Gracie Relatora (STF - Rcl: 2303 RS, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 28/03/2003, Data de Publicação: DJ 04/04/2003 PP-00070, Grifos da autora)

estabelecer que as pessoas em estado de necessidade, eram aquelas com renda *per capita* inferior a ½ do salário mínimo vigente.

²² “A renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante.” (BRASIL, 2004)

²³ Registre-se decisão semelhante, decorrente também de Reclamação demandada pelo INSS, à saber: “(...) No caso em exame, enquanto a lei pertinente definiu o quantum de ¼ do salário mínimo, per capita, para fins de concessão do benefício, houve por bem a decisão de primeira instância em majorar aquela quantia para ½ do salário mínimo então vigente, em aparente afronta ao julgado desta Corte. 7. Ante o exposto, defiro o pedido de liminar, nos termos em que formulado, para suspender a eficácia da decisão reclamada, até o julgamento final da presente reclamação. 8. Comunique-se. 9. Publique-se. 10. Após, dê-se vista dos autos ao Ministério Público Federal. (STF - Rcl: 2323 PR, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 02/08/2004, Data de Publicação: DJ 12/08/2004 PP-00011)

Em sentido diverso, porém, as decisões proferidas nas instâncias inferiores, fundando-se na flexibilização do critério objetivo, dentre as quais servem de exemplo as seguintes:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. INCAPACIDADE PARA O TRABALHO E A VIDA INDEPENDENTE. CRITÉRIO OBJETIVO DE AFERIÇÃO DE MISERABILIDADE DO GRUPO FAMILIAR (RENDA PER CAPITA DE $\frac{1}{4}$ DO SALÁRIO MÍNIMO) NÃO É A ÚNICA FORMA DE DEMONSTRAR ESSA CONJUNTURA.CONDIÇÕES DE VIDA PRECÁRIAS. 1. **Se é verdade que a constitucionalidade do critério objetivo previsto no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93** para demonstração da condição de miserabilidade, para fins de concessão de benefício assistencial, já foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.232-1/DF, **a existência dessa possibilidade de comprovação trazida no referido dispositivo não elide outras maneiras de se certificar a conjuntura pessoal idônea a garantir o recebimento do amparo pleiteado.** 2. O julgamento do STF, ao passar ao largo da análise acerca da possibilidade de outros critérios serem utilizados para apuração da condição de miserabilidade, deixou margem a que se examine, incidentalmente, a inconstitucionalidade por omissão do legislador em não prever outros modos para se efetuar essa demonstração. 3. **Tendo o benefício assistencial como paradigmas norteadores** uma série de princípios fundamentais que balizam o Estado Democrático de Direito - dentre os quais, evidentemente, **o da dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, CF) e o direito à vida (art. 5º, caput, CF)-, **sem falar no direito social de assistência aos desamparados** (art. 6º, CF) **e os objetivos da assistência social previstos** no art. 203, I a IV, da Constituição, **a ausência de lei regulamentando a sua concessão observando as condições reais do requerente desse amparo, portanto, implica inconstitucionalidade por omissão do legislador em sua inércia em estabelecer mecanismos legais que procedam em tal sentido**, mas que pode ser sanada mediante interpretação que coadune a redação da Lei 8.742/93 com os ditames inscritos neste documento. 4. Evidente, no caso dos autos, a precariedade das condições de vida do autor, deve ser negado provimento aos embargos infringentes. (TRF-4 - EIAC: 613 PR 2001.70.06.000613-0, Relator: JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, Data de Julgamento: 08/06/2006, TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 12/07/2006 PÁGINA: 794, Grifos da autora)

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. BENEFÍCIO DE AMPARO SOCIAL PARA DEFICIENTE. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO DA UNIÃO. COMPROVAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA. CAPACIDADE LABORATIVA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS EM QUANTIA CERTA. JUROS DE MORA DE 1%. 1. O benefício de prestação continuada, que se insere no âmbito da assistência social, é custeado com recursos provenientes da União. Todavia, a concessão, manutenção, gerência e execução do benefício, estão a cargo do INSS, que reúne capacidade processual para responder, sem a necessidade de adjutório de algum outro entre público, às demandas relativas a tais benefícios. Desnecessária a presença da União na demanda. 2. **O critério instituído no PARÁGRAFO 3º, do art. 20, da Lei 8.742/93, ou seja, renda per capita inferior a 1/4 do salário-mínimo, não constitui a única forma de apreciação da hipossuficiência do beneficiário. Há de se ponderar se, no**

caso em tela, a família é realmente carente, se não tem condições mínimas de sobrevivência digna. 3. Associando a perícia realizada pela própria Autarquia com as provas carreadas aos autos, inclusive fotografias, ficou constatado que o Demandante não detinha capacidade para as atividades da vida independente, bem como quanto ao exercício de qualquer atividade laborativa. 4. Não podendo prover o próprio sustento, impõe-se a concessão do benefício de amparo social, nos termos do art. 20, da Lei nº 8.742/93. 5. Demanda de fácil deslinde, na qual a fixação de honorários em 20% sobre o valor da condenação não seria razoável. Por outro lado, o arbitramento da verba honorária em percentual a incidir sobre o valor da causa implicaria em afronta à necessidade de remuneração profissional condigna. Honorários fixados nos termos do voto. Apelação da União provida, para acolher a preliminar de ilegitimidade passiva; Apelação do INSS improvida e Remessa Oficial provida, em parte, para reduzir a verba honorária. (TRF-5 - AC: 303049 PB 0022765-18.2002.4.05.0000, Relator: Desembargador Federal Geraldo Apoliano, Data de Julgamento: 19/01/2006, Terceira Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 08/05/2006 - Página: 1397 - Nº: 86 - Ano: 2006, Grifos da autora)

Novamente, prevalecia entre os ministros do STF, naquela ocasião, o entendimento de que cabia ao legislador, e não ao magistrado, o estabelecimento de outros requisitos a serem considerados para aferição da condição de pobreza, para além do critério de renda já estabelecido na Lei 8.742/93. A partir daí, ao deparar-se com o crescente aumento de demandas judiciais reclamando a mitigação do critério contido no 3º do art. 20, e a constante pressão efetuada pelos tribunais de instância inferior em prol da flexibilização do critério objetivo de miserabilidade, observou-se uma propensa modificação no entendimento do STF, de forma que em algumas das decisões proferidas pela Suprema Corte no bojo de recursos demandados pelo INSS, houve a mitigação do critério objetivo de miserabilidade, perante os casos concretos.

É possível notar essa tendência progressista, nas seguintes decisões monocráticas proferidas em sede de recursos especiais ao STF em que se verifica uma interpretação mais extensiva ao dispositivo referente ao critério da renda:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO. LEI 8.742/93. 1. REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. DESNECESSIDADE DE EXAME. ART. 323, PRIMEIRA PARTE, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS: REEXAME DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 3. CABIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO PELA ALÍNEA B DO INC. III DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

(...) De se concluir, portanto, que **o Supremo Tribunal teve por constitucional, em tese (cuidava-se de controle abstrato), a norma do art. 20 da Lei n. 8.742/93, mas não afirmou inexistirem situações concretas**

que impusessem o atendimento constitucional e a não subsunção do caso àquela norma. Taxativa, nesse sentido, é a inteligência do acórdão nos termos clareados no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, parcialmente transcrito acima. (...) A constitucionalidade da norma legal, assim, não significa a inconstitucionalidade dos comportamentos judiciais que, para atender, nos casos concretos, à Constituição, garantidora do princípio da dignidade humana e do direito à saúde e à obrigação estatal de prestar a assistência social ‘a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social’, tenha de definir aquele pagamento diante da constatação da necessidade da pessoa portadora de deficiência ou do idoso que não possa prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (...) **a miséria constatada pelo juiz seguramente é incompatível com a dignidade da pessoa humana, princípio garantido no art. 1º, inc. III, da Constituição da República; a política definida a ignorar a miserabilidade de brasileiros é incompatível com os princípios postos no art. 3º e seus incisos da Constituição; a negativa do Poder Judiciário em reconhecer, no caso concreto, a situação comprovada e as alternativas que a Constituição oferece para não deixar morrer à mingua algum brasileiro é incompatível com a garantia da jurisdição, a todos assegurada como direito fundamental (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República)”** (Rcl 5.750, de minha relatoria, decisão monocrática, DJe 19.2.2008 – grifos nossos). No mesmo sentido: Rcl 4.363-Agr, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 20.9.2007; e Rcl 4.139, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, DJ 30.6.2006. Dessa orientação não divergiu o acórdão recorrido. 7. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (STF - RE: 600535 MT, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 26/08/2009, Data de Publicação: 16/09/2009, Grifos da autora)

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que concedeu benefício assistencial, mesmo fora dos requisitos legais **objetivos** para a sua concessão.

(...) Os inúmeros casos concretos que são objeto do conhecimento dos juízes e os tribunais por todo o país, e chegam a este Tribunal pela via da reclamação ou do recurso extraordinário, têm demonstrado que **os critérios objetivos estabelecidos pela Lei nº 8.742, de 1993, são insuficientes para atestar que o idoso ou o deficiente não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.** Constatada tal insuficiência, os juízes e os tribunais nada mais têm feito do que **comprovar a condição de miserabilidade do indivíduo que pleiteia o benefício por outros meios de prova. Não se declara a inconstitucionalidade do art. 20, § 3o, da Lei nº 8.742 de 1993, mas apenas se reconhece a possibilidade de que esse parâmetro objetivo seja conjugado, no caso concreto, com outros fatores indicativos do estado de penúria do cidadão.** Em alguns casos, procede-se à interpretação sistemática da legislação superveniente que estabelece **critérios** mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais. Tudo indica que - como parecem ter anunciado as recentes decisões citadas, proferidas por este Tribunal - tais julgados poderiam perfeitamente se compatibilizar com o conteúdo decisório da ADI 1.232. Portanto, mantém-se firme o posicionamento do Tribunal em relação à constitucionalidade do § 3o do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, tal como esposado no julgamento da ADI 1.232. O mesmo não se poderia afirmar em relação ao que decidido na Rcl-Agr 2.303, Rel. Ellen Gracie, DJ 10.4.2005. **O Tribunal parece caminhar no sentido de se admitir que o**

critério de 1/4 do salário mínimo pode ser conjugado com outros fatores indicativos do estado de miserabilidade do indivíduo e de sua família, para concessão do benefício assistencial de que trata o art. 203, inciso V, da Constituição. Entendimento contrário, ou seja, no sentido da manutenção da decisão proferida na Rcl 2.303, ressaltaria ao menos a inconstitucionalidade por omissão do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, diante da insuficiência de **critérios** para se aferir se o deficiente ou o idoso não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, como exige o art. 203, inciso V, da Constituição. A meu ver, **toda essa reinterpretação do art. 203 da Constituição, que vem sendo realizada tanto pelo legislador como por esta Corte, pode ser reveladora de um processo de inconstitucionalização do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993.** Diante de todas essas perplexidades sobre o tema, é certo que o Plenário do Tribunal terá que enfrentá-lo novamente. Ademais, o próprio caráter alimentar do benefício em referência torna injustificada a alegada urgência da pretensão cautelar em casos como este. Assim, indefiro o pedido de medida liminar. Publique-se. (STF - RE: 458987 MC MT, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 17/04/2008, Data de Publicação: 19/05/2008, Grifos da autora)

Assim, a partir da análise das decisões monocráticas expostas, é possível notar que o próprio STF passou a acatar o entendimento dos tribunais de instância inferior, ao declarar a possibilidade de aferição de miserabilidade a partir de outros critérios que não apenas o objetivo, diante dos casos concretos. De fato, as previsões de Gilmar Mendes acerca de novo enfrentamento ao tema por parte da Corte, se concretizaram. No ano de 2013, decisões de dois Recursos Extraordinários, proferidos no seio da Suprema Corte, afirmaram a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 e do parágrafo único, art. 34 do Estatuto do Idoso, sem, contudo, decretar sua nulidade. Então, vejamos:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. 3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993. **A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério**

da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso a Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. **O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).** 4. **Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade**, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF - RE: 567985 MT, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 18/04/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/10/2013, Grifos da autora)

Recurso extraordinário. Benefício assistencial ao idoso (art. 203, V, da Constituição Federal). **Discussão sobre critério utilizado para aferir a renda mensal per capita da família da requerente.** Alegação de inconstitucionalidade de interpretação extensiva ao art. 34, parágrafo único, da Lei n. 10.741/2003. Tema que alcança relevância econômica, política, social e jurídica e que ultrapassa os interesses subjetivos da causa. Repercussão geral reconhecida. (...) 4. A inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. **O Estatuto do Idoso dispõe, no art. 34, parágrafo único, que o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS. Não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por idosos. Inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo. Omissão parcial inconstitucional.** 5. **Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003.** 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF - RE: 580963 PR, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 16/09/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/10/2010, Grifos da autora)

O INSS, que aplicava o requisito de forma absoluta em via administrativa, impetrou no STF, a Reclamação 4.374/PE, também no ano de 2013. Naquela ocasião houve novamente o reconhecimento por parte da Suprema Corte, de que, de fato, houve a inconstitucionalidade superveniente do § 3º, art. 20 da LOAS, em consequência das mudanças sociais, econômicas,

políticas e jurídicas, ocorridas nos vinte anos posteriores à publicação daquela lei. Vejamos o voto do Relator Gilmar Mendes naquela oportunidade:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. (...) 4. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993. **A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso a Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a municípios que instituem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).** 5. **Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade**, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 6. Reclamação constitucional julgada improcedente. (STF - Rcl: 4374 PE, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/04/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 03-09-2013 PUBLIC 04-09-2013)

Essas decisões, portanto, acabaram por ser um marco no assentamento de jurisprudência afirmando a possibilidade de flexibilização do critério objetivo de miserabilidade, abandonando-se antigos entendimentos da Corte que defendiam a constitucionalidade do referido dispositivo com base na estrita legalidade e mesmo na separação de poderes. Passa-se a compreender, outrossim, a inconstitucionalidade do critério objetivo de pobreza e do dever legislativo em estabelecer outros critérios para aferição da condição de pobreza, condizentes com as condições sociais e econômicas do país, bem como a legitimidade da atuação do judiciário em efetivar o direito social em voga, enquanto omissos o poder legislativo, coadunando-se com o papel concretizador de direitos sociais do judiciário, já visto em capítulos anteriores.

Ademais, essas decisões proferidas no ano de 2013, no âmbito do STF, abordam temas relevantes ao estudo aqui proposto, tais quais, o mínimo existencial e a cláusula da reserva do possível, esta última ainda que de forma tangencial. Em relação ao mínimo

existencial, é notória a prevalência dada ao princípio, e correta, tendo em vista que o BPC destina-se à pessoas idosas e com deficiência, na condição de pobres e vulneráveis, e sendo que a flexibilização do critério nada mais faz do que incluir pessoas que factualmente são pobres e vulneráveis (dadas as realidades econômicas e sociais do país), mas que, por não se enquadrarem em um “dever ser”, não fariam jus ao recebimento do benefício, o que representaria flagrante afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana; – ao negar condições mínimas de existência a esses indivíduos – e à igualdade – ao passo que excluir pessoas com deficiência e idosos igualmente pobres, legitima-se um tratamento discriminatório por meios legais.

Em relação à cláusula da reserva do possível, importante verificar sua menção (ainda que de modo indireto) pelo Ministro Gilmar Mendes, ao expressar preocupação econômica sobre eventual elevação legislativa do critério objetivo de miserabilidade, de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, para $\frac{1}{2}$ de salário mínimo:

É certo que não cabe ao Supremo Tribunal Federal avaliar a conveniência política e econômica de valores que podem ou devem servir de base para a aferição de pobreza. **Tais valores devem ser o resultado de complexas equações econômico-financeiras que levem em conta, sobretudo, seus reflexos orçamentários e macroeconômico e que, por isso, devem ficar a cargo dos setores competentes dos Poderes Executivo e Legislativo na implementação das políticas de assistencialismo definidas na Constituição.(...)**

Há uma constante preocupação com o impacto orçamentário de uma eventual elevação do atual critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Estudos realizados pelo IPEA e pelo MDS, em janeiro de 2010, demonstram que, se viesse a vigorar o critério de renda per capita no valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, os recursos necessários para investimento no BPC em 2010 chegariam a R\$ 46,39 bilhões, ou seja, 129,72% a mais do que a projeção do ano (R\$ 20,06 bilhões). (...)

(...) a análise sobre a adequação do critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo não pode desconsiderar o fato de que, num quadro de crescente desenvolvimento econômico e social, também houve um vertiginoso crescimento da quantidade de benefícios assistenciais concedidos pelo Estado brasileiro. De aproximadamente 500.000 (quinhentos mil) benefícios concedidos em 1996, a quantidade de idosos e deficientes beneficiários passou para atuais 3.644.591 (três milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, quinhentos e noventa e um) (Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS). Em média, é gasto mensalmente 2 (dois) milhões de reais com esse benefício. Em valores acumulados até o último mês de abril de 2012, o custo total desses benefícios neste ano foi de 8.997.587.360 (oito bilhões, novecentos e noventa e sete milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, trezentos e sessenta). Assim, tudo indica que, até o final deste ano de 2012, o custo anual do benefício assistencial será superior a 24 bilhões de reais.

Não se pode perder de vista nesse contexto que, no mesmo período avaliado, o salário mínimo sofreu significativos aumentos. A atual perspectiva econômica é de que o valor real do salário mínimo continue aumentando constantemente ao longo dos anos. Isso certamente terá um relevante impacto, nos próximos anos, sobre o custo total do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição. (STF - Rcl: 4374 PE, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/04/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 03-09-2013 PUBLIC 04-09-2013, Grifos da autora)

Apesar do relevante apontamento trazido pelo Ministro, é possível afirmar que a Corte Suprema superou a questão ao pacificar jurisprudência no sentido de possibilitar a flexibilização do critério objetivo de miserabilidade, de forma que se privilegiou o postulado do mínimo existencial e, conseqüentemente, o respeito aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, consagrados na CF. A questão, como podemos ver, foi direcionada ao legislador que deve, na visão da Suprema Corte, dispor critérios de concessão do BPC que respeitem os princípios mencionados. Importa mencionar que o legislador, absorvendo o entendimento pacificado da jurisprudência quanto à possibilidade de flexibilização do critério objetivo econômico, adicionou à lei 8.742/93 dispositivo normativo reforçando a posição, agora então, com amparo legal (Lei 13.146/2015):

Art. 20 (...) § 11. Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento. BRASIL, 2015)

Contudo, as discussões acerca de uma alteração legal do critério objetivo econômico não cessaram, do contrário. Dessa forma, cabe uma breve análise da evolução legislativa no tocante à temática e, inevitavelmente, dos aspectos políticos envolvidos.

De início, cumpre destacar iniciativa legislativa na contramão do que veremos nos parágrafos posteriores, isto é, que propunha a redução da renda destinada aos beneficiários do BPC, algo que constava nos projetos iniciais da reforma da previdência. Hoje, sabemos que o BPC não sofreu qualquer alteração. No entanto, no ano de 2016, quando do surgimento da PEC 287/2016, a discussão foi alarmantemente abordada, especificamente em relação aos idosos. No projeto previa-se a redução do aporte destinado aos beneficiários do BPC, além do aumento da idade do indivíduo apto à sua percepção, que passaria de 65 anos para 70 anos de idade, sendo que do salário mínimo vigente passaria ao valor de R\$ 400,00. Posteriormente, a PEC 6/2019 retomou a ideia, realizando inclusão de categorias: pessoas de 60 a 64 anos passariam a ter o direito ao BPC, contudo, no valor de R\$ 400,00, entre 65 a 69 anos o beneficiário

perceberia o mesmo valor, e só quando completados 70 anos faria jus ao recebimento do salário mínimo vigente.

As justificativas que embasaram essas propostas podem ser sintetizadas em um só pretexto: a suposta relação causal entre o valor de renda do BPC ser correspondente ao salário mínimo vigente e o desestímulo à procura de emprego e, em consequência, à contribuição previdenciária. José Guilherme Ferraz Costa assinala que

(...) o fato de referido benefício ter valor idêntico ao do benefício mínimo previdenciário de aposentadoria (art. 201, §2º, e art. 203, V, da Constituição Federal de 1988) constitui, para certos segmentos, um desestímulo à aludida formalização. Afinal, um indivíduo com rendimentos mínimos e sem família faria jus a benefícios de mesmo valor a partir de certa idade, tenha contribuído ou não diretamente para o sistema. (COSTA, 2017, p. 237)

Apoiando-se nesse argumento, por óbvio, buscava-se verdadeiramente a redução de custos com a proteção social:

O governo estima que as mudanças no BPC garantirão uma economia de R\$ 34,8 bilhões em 10 anos. Pelos cálculos da Instituição Fiscal Independente (IFI), vinculada ao Senado, o ganho líquido seria menor: R\$ 28,7 bilhões. Para o diretor-executivo da IFI, Felipe Salto, o governo precisa explicar como chegou a esse resultado. (BAPTISTA, 2019, n.p.)

Ademais, apontam Jaccoud, Mesquita e Paiva (2017) que os argumentos apontados nesses projetos se mostram equivocados e falaciosos pois, em verdade, o sistema protetivo de âmbito previdenciário é muito mais seguro do que o BPC, ao garantir o gozo de auxílio-doença, salário-maternidade e aposentadoria por invalidez, a título de exemplo. Sendo assim, não parece acertado supor que os indivíduos preferem se acomodar ao BPC, sendo que esse contém uma proteção reduzida em relação ao sistema contributivo. Acrescente-se, ainda mais, uma refutação das autoras quanto aos fundamentos de proposta de redução dos valores do BPC:

Uma segunda fragilidade no argumento sobre o suposto desincentivo à contribuição previdenciária atribuído ao BPC refere-se ao fato de este desconsiderar o importante papel da estrutura e do funcionamento do mercado de trabalho na determinação do padrão de inserção previdenciária dos ocupados. A existência de parcela considerável da população economicamente ativa (PEA) sem filiação previdenciária é diretamente relacionada à performance do mercado de trabalho e aos determinantes da informalidade. (JACCOUD, L.; MESQUITA, A.C.; PAIVA, A. B. de, 2017, p. 11)

Eduardo Fagnani, por sua vez, enfatiza o efeito inverso que a proposta causaria, culminando na inserção de milhares de pessoas na assistência social, ao invés de acessarem o sistema contributivo nos moldes supostamente pretendidos pelos autores das PECs:

Do jeito que está posto, a regra permite congelar o valor do BPC em R\$ 400, não há previsão de aumento. Junto com as outras regras que dificultam o acesso à aposentadoria, em 20 ou 30 anos isso vai criar uma massa de desalentados. Sem correção, os R\$ 400 serão, em 10 ou 15 anos, o equivalente a R\$ 200. O governo quer apenas cortar gastos. (FAGNANI, 2019, n.p.)

Logo, há de se concluir que foi acertada a exclusão dessa modificação da nominada reforma da previdência visto que aprovar tal proposta representaria verdadeiro retrocesso social.

Pois bem, já no ano de 1996, foi elaborado projeto de lei importante com o objetivo de alterar o critério objetivo de miserabilidade com autoria do Senador Casildo Maldaner, o Projeto de Lei nº 55 de 1996 (PLS 55/96). Na câmara dos deputados, o PL tramitou sob o nº 3055/1997. Naquela oportunidade, diversos projetos de lei que versavam sobre o mesmo tema, foram anexados ao PL 3055/1997. Seguem à exemplo, justificativas do PL 1123/95 e PL 1063/95:

Ora. Se é notório que o salário mínimo brasileiro é dos menores do mundo, não sendo suficiente para a sobrevivência de um só trabalhador, pois permite apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos, torna-se inadmissível o estabelecimento desse ínfimo patamar de renda para toda uma família. E mais ainda, considerando-se que abrigue um componente portador de deficiência ou idoso. (BRASIL, 1995a, p. 2)

Toma-se inadmissível essa exigência da Lei Orgânica, uma vez que o valor atual do salário mínimo sequer garante ao trabalhador as condições previstas no art. 7º, inciso IV, da Carta Magna, quais sejam, "atender as suas necessidades básicas e as de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social". Cumpre, portanto, ajustar o dispositivo dessa Lei a realidade do País; para permitir o acesso do benefício aos milhares de brasileiros portadores de deficiência ou com idade avançada, cuja situação de carência de recursos materiais atenta contra os mínimos conceitos de dignidade humana. (BRASIL, 1995b, n.p)

Visível a remissão indireta ao mínimo existencial, principalmente nos dizeres do deputado Júlio Redecker (autor do PL 1063/95), quando se reporta às necessidades básicas a serem supridas pelos recursos materiais prestados pelo Estado e que estão previstos na CF. Assinalou o deputado que “a carência de recursos materiais atenta contra os mínimos conceitos de dignidade humana”, revelando forte influência da concepção do mínimo existencial. Ocorre que o PL 55/96 se arrastou por vários anos sendo remetida à sanção presidencial, apenas no ano

de 2019 quando foi integralmente vetado pelo então Presidente da República (PR), Jair Bolsonaro, com as seguintes razões:

A propositura legislativa, ao elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada - BPC, de 1/4 de salário mínimo para meio salário mínimo, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras do art. 113 do ADCT, bem como do arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707, de 2018)." Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional. (BRASIL, 2019, p. 5)

O PR assinala ainda que a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público, foram as razões que o levaram a vetar o PL.

Apesar da posição do PR, o veto foi derrubado e uma lei foi gerada, a lei 13.891/2020, aprovada pelo Congresso Nacional e publicada na data de 24 de março de 2020. a lei mencionada, alterava o dispositivo constante no art. 20, § 3º da LOAS, passando a vigorar com a seguinte redação "Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo" (BRASIL, 2020a, n.p.) Registre-se que a aprovação e publicação da lei se deu já em contexto pandêmico²⁴.

Sucedeu-se que houve inconformidade em relação à aprovação da lei, tendo a AGU demandado Medida Cautelar no STF, com o objetivo de suspender os efeitos da normativa. O Ministro Gilmar Mendes, que julgou por meio de decisão monocrática a referida ADPF 662, deu razão à AGU, ao afirmar que de fato houve violação à constituição, ao não haver indicação da fonte de custeio bem como dos impactos orçamentários e financeiros da ampliação do benefício. O Ministro na mesma decisão fez análise do PL 1066/20 (que daria origem à Lei 13.982/2020), deixando claro que haveria inconstitucionalidade no projeto pelos mesmos motivos citados quanto à Lei 13.981/2020. O ministro ressaltou ainda que a situação emergencial vivenciada em razão da pandemia de COVID-19, não seria motivo para omitir o planejamento financeiro referente à ampliação do critério de renda constante no BPC, tendo em

²⁴ A pandemia de COVID-19 foi decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) no dia 11 de março de 2020.

vista que este benefício não é de caráter emergencial, mas, sim, permanente, não estando condicionado à duração da crise.

O PL 1066/20 continha a seguinte redação:

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja:

I - igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, até 31 de dezembro de 2020;

II - igual ou inferior a 1/2 (meio) salário mínimo, a partir de 1º de janeiro de 2021. (BRASIL, 2020b, n.p.)

No entanto, o inciso II foi vetado pelo PR, ficando vigente somente o inciso I do PL 1066/20 que gerou a Lei 13.982/2020, ou seja, retomou-se a adoção do critério de renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo, mas agora de forma condicionada, até 31 de dezembro daquele ano, dado o contexto de emergência de saúde pública. Logo, durante esse período o critério de aferição de renda para fins de obtenção do BPC, poderia ser flexibilizado mesmo administrativamente, tendo em vista a autorização legal para tanto, o que se revelou um avanço de certo modo.

Após o dia 31 de dezembro, e temendo um vácuo legislativo tendo em vista que cessada o período de vigência do inciso I, da Lei 13.982/2020, não haveria mais um limite de renda estabelecido em lei para concessão do BPC, foi editada, no mesmo dia, a MP nº 1023, que retomou o critério de renda *per capita* anteriormente previsto (inferior a ¼ do salário mínimo), incorporando mais uma vez a possibilidade de sua flexibilização. Essa MP foi convertida na Lei 14.176/2021, que trouxe adendos importantes já que incorpora de forma indefinida (sem condicionantes temporais), o critério de renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo e sua possibilidade de flexibilização, a partir de critérios adicionais de vulnerabilidade – grau da deficiência; dependência de terceiros na realização de atividades diárias; e comprometimento orçamentário com despesas médicas, de higiene, alimentação.

Segundo a Lei mencionada, a flexibilização disposta entraria em vigor em janeiro de 2022, estando condicionada à regulamentação do PR, quanto à fonte de custeio dos novos gastos. Como não houve a devida regulamentação pelo Poder Executivo, Projetos de Lei que visam a alteração do critério, seguem em tramitação, a exemplo do PL 1832/2020 e PL 4161/2021, ambos em fase de apreciação por parte das Comissões de Seguridade Social e Família; e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Em relação ao PL 4161/2021, sugere-se que o critério seja alterado para ¾ da renda per capita familiar, justificando para isso, o aumento

das dificuldades econômicas nos últimos anos e seu agravamento pela pandemia de COVID-19. Logo, o imbróglgio legislativo e político prossegue, sem previsão de termo.

Pode se afirmar, por meio dessa análise, que há uma iniciativa por parte do legislador em priorizar o mínimo existencial em detrimento à reserva do possível, tendo em vista as inúmeras tentativas de se alterar o critério objetivo econômico por meio de lei, mas que sofrem óbice político e jurídico quanto às finanças.

Evidencia-se, também, no veto presidencial, o emprego de fundamentos estritamente econômicos que se conformam com a construção dogmática da reserva do possível e a teoria do custo dos direitos. Não se quer aqui dizer que devemos ignorar em todo o impacto financeiro e orçamentário que as prestações estatais causam aos cofres públicos, isto seria negar a realidade, ainda mais quando se põe na balança, outros direitos sociais de igual prioridade consagrada pela CF.

Ressalte-se, contudo, que a alocação de recursos públicos advém de escolhas políticas. Sendo assim, tendo em vista que a CF deu prioridade máxima ao princípio da dignidade da pessoa humana, e que o núcleo essencial de benefícios assistenciais, como o BPC, corresponde ao mínimo existencial, que é próprio daquele postulado, cabe ao Estado, de forma planejada, assegurar um orçamento amplo para tais políticas, de forma que consiga prever adições de gastos ao longo do tempo, a exemplo da ampliação do público apto à concessão do BPC. No caso do BPC, especificamente, é notória a falta de planejamento financeiro e orçamentário, visto que há mais de duas décadas se discute a alteração do critério objetivo de miserabilidade e, por conta de gestões ineficientes²⁵, que preferem destinar recursos às políticas

²⁵ “(...) A causa desses retrocessos acima anunciados, inclusive, foi publicada no Diário Oficial da União e, hoje, está em nossa Constituição. Trata-se da Emenda Constitucional 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, o chamado teto de gastos públicos. Segundo estudo da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, publicado recentemente, a política de austeridade instituída pela Emenda 95 será responsável por um aumento de 8,6% na mortalidade infantil até 2030, pois deixarão de ser evitadas 124 mil internações e vinte mil mortes de crianças de até cinco anos” (...)

Ainda, nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2016 afirmou que, em vinte anos de aplicação da referida emenda na política de assistência social brasileira, haverá menos da metade dos recursos necessários para garantir a manutenção da cobertura nessa área nos padrões atuais, o que afetará diferentes programas estatais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, por exemplo. Reduzir o acesso ao Bolsa Família, inclusive, vai na contramão do recomendado pelo Banco Mundial o qual defende a necessidade de ampliação dos recursos neste programa a fim de mitigar os impactos da crise econômica brasileira no agravamento da desigualdade social.” (DANTAS, 2018, n.p.)

“Em 2021, o governo federal gastou R\$ 1,96 trilhão com juros e amortizações da dívida pública, o que representa um aumento de 42% em relação ao valor gasto em 2020, que por sua vez já tinha sido 33% superior a 2019. Portanto, nos últimos dois anos, os gastos financeiros com a dívida federal quase dobraram. Apesar desses vultosos pagamentos, em 2021 a Dívida Pública Federal aumentou R\$ 708 bilhões, tendo crescido de R\$ 6,935 trilhões para R\$ 7,643 trilhões¹.

Assistimos a um verdadeiro saque das riquezas nacionais para alimentar o Sistema da Dívida, enquanto todos os outros investimentos necessários ao nosso desenvolvimento socioeconômico são deixados de lado, sob o falacioso argumento de que não haveria recursos. Recursos não faltam em nosso país! Além de cerca de R\$ 5 trilhões em

não essenciais, em detrimento da priorização da existência digna dos cidadãos, além do desvio de verbas públicas decorrentes da corrupção, fomenta-se a adoção de defesa estatal fundada na reserva do possível contra direitos sociais que contém no seu núcleo essencial, o mínimo existencial.

4.2 BOLSA FAMÍLIA OU AUXÍLIO BRASIL (BF OU AB)

4.2.1 Antecedentes históricos

Propõe-se aqui fazer uma breve retrospectiva histórica acerca do BF, tendo em vista que as origens da proteção social brasileira remontam ainda ao ano de 1930, em que o presidente Getúlio Vargas implementou os primeiros programas de proteção social de forma sistemática e duradoura aos trabalhadores e mais pobres, sendo, porém, de caráter predominantemente formal e contributivo. Pode-se afirmar que ali se concretizaram as primeiras iniciativas de criação de um Estado de bem-estar social. Outro momento importante se revelou quando da criação da Aposentadoria Rural, já que pela primeira vez instituiu-se benefício previdenciário sem a exigência da formalidade, tendo em vista as características de predominante informalidade presentes no campo. Soares e Sátyro (2010) assinalam que a criação dessa aposentadoria representou a introdução de um novo paradigma de proteção social no Brasil.

caixa² houve “Superávit Primário” em 2021, no valor de R\$ 64 bilhões³. Mas todo esse dinheiro está reservado para o rentismo!” (...)

(...) Essa montanha de dinheiro foi consumida da seguinte forma:

- R\$ 1,670 trilhões se destinaram aos gastos com juros e mecanismos financeiros da própria dívida;
- R\$ 307 bilhões ficaram parados no caixa do governo federal, aumentando o chamado “colchão de liquidez” que serve para dar garantias aos rentistas e deixar os bancos tranquilos de que o dinheiro para o pagamento dos próximos juros já se encontra armazenado em caixa. Para se ter uma ideia do absurdo que vivemos neste país, enquanto faltam recursos para garantir as necessidades básicas de grande parte da população que está nas ruas, vivendo de ossos e restos, e o governo alega diariamente que não há dinheiro para um auxílio emergencial para todos, corta investimentos em saúde, educação pesquisa etc., o saldo de dinheiro disponível na Conta Única do Tesouro Nacional ao final de 2021 atingiu R\$ 1,736 TRILHÃO!⁸
- Apenas R\$ 54 bilhões decorrentes da emissão de títulos da dívida foram destinados para áreas sociais, o que demonstra a falácia do argumento neoliberal, copiado por alguns outros economistas, no sentido de que a dívida pública estaria financiando áreas sociais como a Previdência Social por exemplo. Na verdade, no Brasil a dívida tem servido para SUBTRAIR recursos das áreas sociais: além de consumir praticamente todos os recursos advindos da emissão de novos títulos, ainda absorve recursos provenientes de outras fontes, que poderiam ser destinados a investimentos em áreas sociais. (...)” (FATTORELLI, ÁVILA, 2022, n.p.)

“Balanço do Orçamento 2019-2021 revela desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: Estudo realizado pelo Inesc mostra que saúde, educação, assistência social e meio ambiente sofreram sem recursos.” (SCHUQUEL, 2022, n.p)

“Mais de R\$ 1,8 bilhão em compras: “carrinho” do governo federal tem de sagu a chicletes: O valor representa aumento de 20% em relação aos pagos em 2019. Só em goma de mascar, a conta custou R\$ 2.203.681,89 aos cofres públicos” (LIMA, 2021, n.p.)

Sem ignorar os significativos adendos à proteção social mencionados, faremos um recorte histórico, de forma a considerar a CF, o mais importante marco da proteção social pátria, ao passo que introduziu a assistência social no âmbito das políticas públicas, bem como a atrelou à saúde e a previdência social, configurando, portanto, um dos pilares da Seguridade Social e designando uma atenção especial aos indivíduos mais pobres e vulneráveis da sociedade. Um exemplo disso é a criação do próprio BPC que reconheceu a incidência da pobreza como um risco social. Soares e Sátyro explicam que “o risco social de pobreza passou a existir, pelo menos quando relacionado com outros riscos sociais que tornavam o indivíduo não apto para o trabalho, como a idade avançada ou a deficiência” (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 28)

Em 1991, o então senador Eduardo Suplicy, apresentou um projeto de lei (PL 2561/92) onde propôs um Programa de Renda de Garantia Mínima (PGRM), que previa a destinação a todos os brasileiros com 25 anos ou mais e com renda inferior a Cr\$ 45.000,00. Eles teriam direito a uma renda mínima vital que corresponderia a 30% da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00, isto é, o PGRM se daria na forma de um imposto negativo, no qual os indivíduos percebem pagamentos complementares do Estado, ao invés de efetuarem pagamentos a este por meio de impostos. Note-se que o PL falava em renda individual em detrimento da renda per capita familiar, da forma que conhecemos hoje como critério de concessão para o BF/AB. Apesar de aprovado pelo Senado Federal à época, o PL nunca foi votado na Câmara dos Deputados.

Somente então em 2004, foi publicada lei versando sobre um programa de transferência de renda de caráter condicionado – Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). A lei 10.835/2004 prevê a destinação de uma renda básica²⁶ a todos os cidadãos, independentemente de sua situação socioeconômica, destacando-se assim seu caráter universal. O Instrumento legal assinala, no entanto, que isso se daria em etapas, priorizando as camadas mais pobres da população. Registre-se que, enquanto nos PGRM o único requisito para concessão é a renda, o PTRC tem critérios de contrapartida, isto é, os beneficiários devem atender a determinadas condições eleitas pelo Governo e que envolvem o benefício das próprias

²⁶ “O conceito de renda básica de cidadania corresponderia a uma prestação pecuniária universal que daria expressão monetária à maior parte do custo associado ao mínimo existencial, tendo o Brasil sido pioneiro na adoção do conceito na Lei 10.835/2004, embora para implementação dita progressiva. Um dos argumentos a favor desse tipo de benefício universalizado seria a eliminação de custos de controle de testes de condições de recursos. Um argumento contrário ao conceito seria o seu possível efeito de desestímulo ao engajamento no mercado de trabalho, em detrimento daqueles que dele fazem parte e, portanto, custeiam todo o sistema.” (COSTA, 2017, p. 320)

famílias beneficiadas. Cite-se, a exemplo, a exigência de frequência escolar às crianças e adolescentes membros de um grupo familiar beneficiário do BF.

Embora o advento de um instrumento legal dispondo acerca do PTRC só tenha ocorrido em 2004, desde o ano de 1995 já se visualizava a efetiva implementação de programas com tais características. Dentre vários, destacam-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) de 1996 e Bolsa Escola Federal de 2001, os primeiros de âmbito federal. Sucederam-se ainda o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Ocorre que, a existência tantos programas culminaram numa falta de coordenação, de forma que o cruzamento entre informações cadastrais era inviável e uma mesma família poderia perceber vários benefícios ao mesmo tempo. Para se ter uma ideia, os programas de PTRC citados são apenas alguns dos vários do Governo Federal naquela ocasião. Ainda existiam inúmeros programas do tipo, criados pelos Estados e Municípios.

Foi com o objetivo de melhoria na gerência de tais programas em todo o território nacional que se criou o BF. O BF além de incorporar os programas federais citados no parágrafo anterior, introduziu, também, o Vale-Gás. Nos dizeres de Weissheimer: “Inaugurou-se, assim, uma nova agenda social no Brasil com a unificação, a racionalização e a ampliação de quatro programas sociais já existentes” (WEISSHEIMER, 2006, p. 32). Para concretizar essa unificação, o BF se utilizou do Cadúnico, que nada mais é do que um cadastro de informações e dados referentes às famílias pobres e extremamente pobres do País. Assim, restou criado o Programa Bolsa-família, por meio da Lei 10.836/2004²⁷.

4.2.2 Definição, requisitos para concessão e impacto social

O BF define-se como um programa de transferência de renda condicionada, destinada às famílias pobres ou extremamente pobres do país. De início, uma ressalva: apesar da publicação da Lei 14.284/2021 que criou o Programa Auxílio-Brasil em substituição ao BF, neste trabalho tratar-se-á as duas denominações como equivalentes, tendo em vista que, de fato,

²⁷ “Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.” (BRASIL, 2004)

possuem os mesmos moldes enquanto programas, porém com terminologia distinta, salvo algumas poucas alterações que serão devidamente destacadas.

Pois bem, a Lei criadora do BF (lei 10.836/2004) dispunha três espécies distintas de benefícios:

a) benefício básico: destinado às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza;

b) benefício variável: destina-se às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que comportem em seu grupo familiar gestantes, nutrízes, crianças de zero a doze (0-12) anos e adolescentes de até quinze (15) anos, limitando-se à quantidade de cinco (5) benefícios por família;

c) benefício variável vinculado ao adolescente: destina-se às famílias pobres ou extremamente pobres que possuam entre seus membros, adolescentes entre dezesseis e dezessete (16-17) anos, limitando-se ao número máximo de dois (2) benefícios por família.

Importa salientar que no curso da Pandemia de Covid-19, muitos beneficiários do BF tiveram a substituição temporária e de ofício deste pelo AE, nas hipóteses em que o AE se apresentava mais vantajoso, conforme previsto no § 2º do art. 2º da Lei 13.982/2020. Por se tratar, em verdade, da percepção de AE, seus pormenores – a respeito dos requisitos para concessão e valores – serão tratados em tópico dedicado ao AE.

A lei que criou o AB, por sua vez trouxe as seguintes espécies:

a) Benefício Primeira Infância: corresponde a um valor de cento e trinta reais (R\$ 130,00) destinado às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza que possuem entre seus membros, crianças de zero a trinta e seis meses de idade (0-36), pago à cada integrante que se enquadre nessa situação;

b) Benefício Composição Familiar: valor de sessenta e cinco (R\$ 65,00) destinado às famílias pobres e extremamente pobres, que possuem entre seus integrantes gestantes, nutrízes e pessoas de três a 21 anos (3-21) de idade incompletos. Importante dizer que a referida lei diz que as famílias consideradas em situação de pobreza, só terão direito ao AB se possuírem integrantes em seu grupo familiar, que correspondam às condições mencionadas, algo que não existia na Lei do BF (Lei 10.836/2001). Por outro lado, há uma inclusão de parte do público-jovem, ao estender-se o benefício aos que possuem até vinte e um anos (21) incompletos, para além dos públicos infantil e adolescente privilegiados pelo BF.

c) Benefício de Superação da Extrema Pobreza: destinado às famílias que, mesmo somados os benefícios anteriores, disponham de renda per capita igual ou inferior ao limite de linha de extrema pobreza previsto;

d) Benefício Compensatório de Transição: destinado às famílias beneficiárias do BF que tiveram redução no valor do benefício, considerando os novos critérios do AB.

Considera-se em situação de pobreza, para fins da Lei 14.284/2021 a família que possui renda per capita entre cento e cinco reais e um centavo e duzentos e dez reais (R\$ 105,01 – R\$ 210,00), lembrando que para ser considerada pobre com o intuito de receber o BF/AB, deve conter entre seus integrantes os mencionados anteriormente ao tratar do Benefício Composição Familiar. Por sua vez, as famílias extremamente pobres são aquelas que percebem renda per capita inferior a cento e cinco reais (R\$ 105,00), considerado esse o valor correspondente ao limite da linha de extrema pobreza nacional.²⁸

Já o conceito de família no âmbito do BF/AB, é mais abrangente do que no BPC, por exemplo, ao considerá-la como “núcleo composto por uma ou mais pessoas que formem um grupo doméstico, com residência no mesmo domicílio e que contribuam para o rendimento, ou que dele dependam para atendimento de suas despesas” (BRASIL, 2021, n.p.), enquanto a LOAS restringe a família em cônjuge, pai, mãe, filhos solteiros, padrasto, madrasta, irmãos e enteados, desde que solteiros e menores tutelados. As famílias que almejam o recebimento do BF/AB, devem estar devidamente cadastradas no CadÚnico, mas o mero cadastro não assegura o recebimento do benefício, mas sim, o atendimento dos requisitos previstos em lei. Além disso, as famílias devem atualizar seus dados cadastrais a cada dois anos, sob pena de cancelamento do benefício.

É de se destacar, também, característica presente no BF/AB e comum aos PTRC: As contrapartidas. Ocorre que, para a concessão e posterior manutenção do benefício, as famílias assistidas devem atender determinadas condições estabelecidas que visam sobretudo o progresso educacional e a conservação da saúde das famílias, são elas: a) realização de pré-natal; b) cumprimento do calendário nacional de vacinação e acompanhamento nutricional; e c) frequência escolar mínima. Note-se que o descumprimento de uma das contrapartidas enseja o cancelamento do benefício.

O Impacto social apresentado pelo BF/AB é inegável. Em estudo sobre os primeiros quinze anos de implantação do BF, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) revela

²⁸ Registre-se que a linha de pobreza brasileira não possui nenhum critério oficial para seu cálculo, tendo acompanhado, no entanto, os valores do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a inflação das cestas básicas de famílias que ganham entre um e oito salários mínimos. Se considerássemos os valores de linha de pobreza global estabelecidos pelas Nações Unidas e pelo Banco Mundial teríamos um valor recebido abaixo de US\$1,90 por dia em 2015 (baseada no cálculo do dólar PPC da última revisão, quer dizer, de 2011). (IBGE, 2018) Sendo assim, a linha de pobreza internacional convertida em reais, daria um ganho mensal abaixo de R\$ 273,44 por indivíduo no Brasil, concluindo-se que os valores estabelecidos para a linha de pobreza nacional, estão muito aquém do considerado no plano internacional.

que o BF reduz a pobreza e extrema pobreza em índice percentual que varia de 1% a 1,5% por ano (desde 2004), o que no ano de 2017 representou uma redução de 25% no número de extremamente pobres (3,4 milhões de pessoas) e de 15% do quantitativo de pessoas pobres (3,2 milhões de pessoas). No tocante às reduções das desigualdades, o BF se mostrou significativo quando se fala em distribuição de renda, tendo em vista que o programa foi responsável por uma queda de 10% no coeficiente de Gini²⁹, entre os anos de 2001 e 2015. Ao comparar com as transferências previdenciárias e assistenciais vinculadas ao salário mínimo, a exemplo do BPC, o IPEA afirma que o BF/AB é mais bem focalizado e possui ampla cobertura com orçamentos inferiores, demonstrando sua fundamental importância no sistema de proteção social brasileiro. (IPEA, 2019)

De acordo com dados do Governo Federal, o BF/AB contava com cerca de 18, 1 milhões de famílias beneficiárias, sendo o valor mínimo do benefício de R\$ 400,00. Note-se que o valor não corresponde aos estabelecidos na Lei do Programa Auxílio Brasil (Lei 14.284/2021), em virtude dos impactos socioeconômicos negativos trazidos pela situação pandêmica vivida desde 2020.

4.2.3 BF/AB como exemplo de mecanismo de proteção social respaldado na noção de PPS

Conforme ressaltado anteriormente, o BF/AB é de suma importância no sistema de proteção social brasileiro, de forma que é evidente o seu papel principal no tocante à redução da pobreza e extrema pobreza, bem como das desigualdades. Apesar de não estar a salvo de críticas, pode se afirmar que o programa possui prestígio, admiração ou pelo menos aceitação geral, transpassando o plano nacional e ganhando não só o respeito da comunidade internacional, mas também se tornando um programa modelo a ser seguido em todo o mundo.

Assim o faz também a OIT, ao expor em sua proposta de implementação de PPS: em relatório consultivo relativo ao tema, o até então BF é tratado como verdadeiro *case* de sucesso e um exemplo ideal do que a organização entende por políticas que assegurem a garantia de uma proteção social mínima, destacando sua focalização, baixo impacto

²⁹ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.” WOLFFEBÜTTEN, Andréa, 2004, n.p. No ano de 2004, o Brasil aparecia com Índice de 0,591. Em 2015 o coeficiente foi reduzido para 0,514. (IPEA, 2019)

orçamentário (relativo a porcentagem que representa do Produto Interno Bruto), integração com outras áreas sociais como educação e saúde, e boa resposta às crises. Diz o relatório:

Abordagens inovadoras testaram a eficiência de **combinar programas de transferência com o acesso** privilegiado a serviços de **saúde e/ou educação**. **Exemplos** desta abordagem são os programas de transferências condicionadas de desenvolvimento humano na América Latina, como o *Oportunidades* do México e o *Bolsa Família do Brasil*. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 72, Grifos da autora)

Em relação ao seu enquadramento à noção de PPS, além da expressa menção pela OIT do BF/AB como exemplo de mecanismo de proteção social mínima quando diz que “**O Piso de Proteção Social do Brasil compreende**, entre outros programas, (...) **o programa de transferência monetária condicionada Bolsa Família**” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 14, Grifos da autora), podemos destacar também que a transferência de renda aos mais pobres e vulneráveis se apresenta também como uma garantia a ser observada aos que almejam a implementação de um PPS, a saber:

5. Os pisos de proteção social (...) deveriam incluir (...) as seguintes garantias básicas de segurança social:
(...) **segurança básica de rendimento**, situando-se pelo menos a um nível mínimo **definido no plano nacional, para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente**. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89, Grifos da autora)

Ainda, pode ser esboçado um paralelo entre as formas de organização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)³⁰ e o conceito de PPS proposto pela OIT, isto porque a Lei 8.742/93, em seu art. 6º-A prevê duas formas de proteção social: a) proteção social básica –que se constitui em um “conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2011); e b) proteção social especial: visa a proteção das famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos.

Constata-se, portanto, forte semelhança do conceito de PPS, com os tipos de proteção social previstas na SUAS, em especial, a proteção social básica, quando as duas

³⁰ O SUAS foi introduzido por meio da Resolução n. 130 em 2005, elaborado pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Posteriormente, o SUAS foi devidamente positivado na Lei 8.742/93 em seu capítulo III, “tendo por objetivo a proteção a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice e, como base de organização, o território, integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social.” (AMADO, 2017, p. 47)

estabelecem como objetivo principal a destinação de assistência social a um grupo específico (focalizado) – o da população socialmente vulnerável. Cumpre enfatizar que não se quer aqui afirmar que o PPS proposto pela OIT está positivado de forma expressa na ordem infraconstitucional, mas sim, defrontar a notável paridade existente entre os institutos, de modo que o que se extrai disso é o caráter precursor do Brasil, na inserção de mecanismos de proteção social mínimos e que são visíveis tanto no campo governamental (na implementação de políticas públicas), quanto no âmbito legislativo, ao se verificar dispositivos como o do art. 6º-A da Lei 8.742/93.

Merece destaque também, as questões relativas à focalização, haja vista se apresentar como uma das características elementares dos PTRC e, consequentemente, do BF/AB. Já mencionamos anteriormente que as críticas relativas à estratégia sintetizam-se numa possível exclusão de pessoas que factualmente são pobres, mas não se enquadram nos critérios de focalização e no abandono do caráter universal da proteção social. De fato, a própria OIT revela preocupações nesse sentido. De acordo com a organização internacional:

Há muitos riscos associados ao processo de focalização. A criação de um mecanismo que diferencie os pobres dos não-pobres pode resultar num estigma e desestimular a procura por emprego formal. Além disso, abre a possibilidade para erros em que indivíduos elegíveis são rejeitados ou não-elegíveis recebem as prestações. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 88)

A solução proposta pela OIT para redução desses riscos, relacionados à focalização, está na ampliação dos PPS, de forma a atingir a universalidade de cobertura, sendo que a transferência de renda seria um “primeiro passo” ou meio para atingir esse objetivo:

A principal forma de evitar os problemas colocados pela focalização é expandir gradualmente os componentes do Piso de Proteção Social, com pelo menos alguns dos seus instrumentos (como aqueles que podem garantir a segurança de renda) vistos como um passo no desenvolvimento da seguridade social que claramente siga os princípios da universalidade. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 89)

Ocorre que a focalização efetuada pelo BF/AB é considerada no geral muito boa, de forma que, conforme o IPEA, a partir de 2012, a incidência do BF no quinto mais pobre da população se estabilizou em 60%, isto é, 60% dessa população estava coberta pelo BF, enquanto que benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo, como o BPC, possuem menor cobertura e velocidade de incidência sobre seus públicos-alvo. (IPEA, 2019)

No entanto, se considerarmos a problemática da linha de pobreza estabelecida no Brasil, certamente chegaremos à conclusão de que essa focalização pode não ser tão boa, incorrendo no erro apontado pela OIT, comum às estratégias de focalização – qual seja – a inclusão de indivíduos inelegíveis e exclusão de indivíduos elegíveis aos benefícios.

Outro ponto levantado pela OIT diz respeito à exigência de contrapartidas pelos PTRC, a exemplo das crianças que não atingem frequência escolar mínima, ou que não atualizam o quadro de vacinas no caso do BF/AB. A preocupação apontada pela organização reside no fato de que tais condicionantes possam levar à verdadeiras punições, isto é, caso não sejam atendidas, a sua não observância pode levar ao cancelamento do benefício, o que na visão da OIT seria reprovável, tendo em vista que a falta dos pais não pode culminar na punição das crianças. Além disso, há divergências quanto à exigência de condições relacionadas à saúde. Há quem entenda que a exigência de tais condições seria muito custosa à camada mais pobre e vulnerável da população, de forma que a saúde seria muito mais inacessível a este público, discussão que não parece de grande relevância no Brasil, tendo em vista que a saúde é pública, gratuita e universal e que, apesar de suas conhecidas limitações, permite o cumprimento das condicionantes exigidas pelo BF/AB.

Seguramente, o BF/AB é um mecanismo de proteção social dos mais louváveis no mundo, principal garantidor de condições mínimas de existência a milhões de famílias de brasileiros, com vistas à redução da pobreza e das desigualdades que assolam nossa sociedade. Contudo, não carece de imperfeições operacionais e mais ainda, jurídicas e políticas. Já citamos aqui, a linha de pobreza nacional excludente. Há ainda, outros pontos de tensão, como as filas de milhões de famílias à espera do benefício, bem como a possibilidade (ou não) de sua exigibilidade judicial, se entendido como direito subjetivo, questões que inevitavelmente culminam no tema da efetividade dos direitos sociais e suas restrições. É o que veremos a seguir.

4.2.4 As variadas formas de exclusão do público-alvo do BF/AB e possível inclusão via judicial: seria o BF um direito subjetivo?

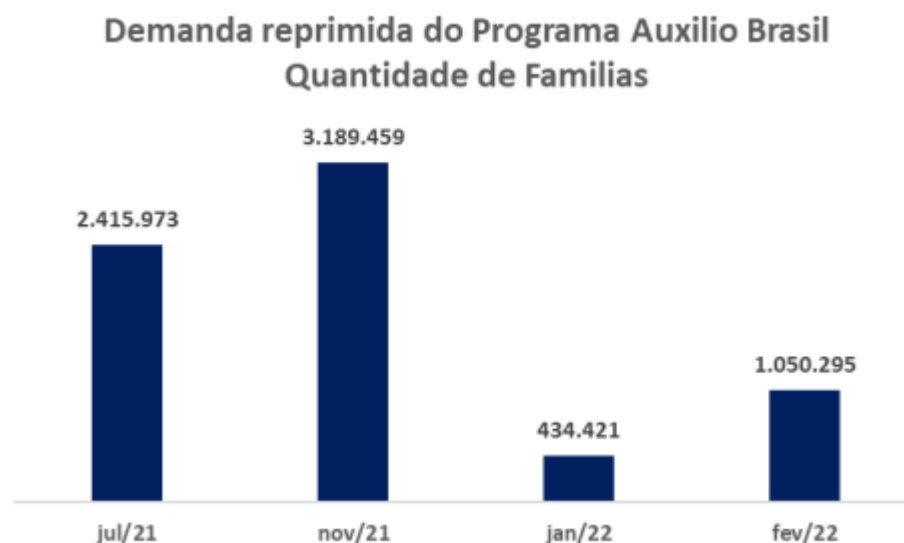
De antemão, adotar-se-á em relação ao tema de exclusão do público-alvo do BF/AB duas vertentes: a) exclusão do público-alvo por decisão política estatal fundada em pretextos econômicos; e b) exclusão do público-alvo em razão do não-enquadramento nos critérios de aferição de pobreza e extrema pobreza estabelecidos em lei. As duas perspectivas citadas, certamente decaem em uma interrogativa comum, referente à existência ou não de um direito subjetivo ao BF/AB.

No tocante ao primeiro aspecto, fala-se dos milhões de brasileiros na chamada “fila de espera” ou “demanda reprimida” do BF. Trata-se de famílias que atendem aos critérios para sua percepção, mas que aguardam serem contemplados pelo benefício. Uma matéria da revista VEJA, de janeiro de 2020, resume bem o problema na prática: “A fila começa a se formar quando famílias inscritas no Cadastro Único classificadas em situação de pobreza e de extrema pobreza ficam mais de 45 dias sem ter o pedido de inserção no programa respondido” (ZYLBERKAN, 2020, n. p.)

Mesmo sendo uma falha já constatada desde o início da criação do BF em 2004, a demanda reprimida vem se mostrando um imbróglio nos últimos anos embebida de justificativas econômicas para sua manutenção, mas que em tempos de crise social, como a trazida pela pandemia de COVID-19, torna-se mais evidente. No ano de 2018, a denominada “fila” encontrava-se “zerada”. Contudo, em 2019 a fila retornou e cerca de 419 mil pessoas finalizaram aquele ano aguardando a concessão do benefício, o que na opinião de Mariana Zylberkan, em matéria da Revista Veja (2020), seria reflexo da política de “torneiras fechadas” do então Ministro da Cidadania do governo Bolsonaro à época, Osmar Terra. Tempo depois da publicação da matéria em janeiro de 2020, houve o advento da pandemia de COVID-19 em março e, logo após a sanção do AE no mês de abril, de modo que quem era beneficiário do BF, teria seu benefício substituído pelo AE se este último se revelasse mais benéfico. Registre-se que o BF não deixou de existir, sendo apenas preterido em relação ao AE quando mais favorável à família beneficiária, tanto que ao fim do AE em outubro de 2021, as famílias que tiveram seus BF substituídos pelo AE, foram automaticamente inseridos no programa de transferência de renda que passou a substituir o BF - O AB.

Nesse contexto, dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), revelam que entre os meses de julho de 2021 e fevereiro de 2022, houve um aumento significativo na demanda reprimida do BF/AB, entre julho de 2021 e novembro de 2021, com queda significativa no mês de janeiro de 2022, e uma nova subida no mês seguinte:

Gráfico 1 – Demanda reprimida do BF/AB em quantidade de famílias



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM)

Há de se considerar que entre os anos de 2021 e 2022, houve a substituição do BF pelo AB (agora com uma ampla dotação orçamentária³¹) e que este último introduziu milhões de famílias no início de 2022 que já estavam aptas a perceber o benefício. Além disso o aumento constatado em fevereiro de 2022 pode ser atribuído aos novos critérios de concessão do benefício, a saber, aumento da renda para fins de aferição de pobreza e extrema pobreza e ampliação dos benefícios variáveis para jovens de até 21 anos incompletos. Contudo, não se deve tomar tais fatores como absolutos. Em verdade, o que se visualiza é um aumento da demanda reprimida, como se nota da própria análise do acréscimo de demanda reprimida entre os meses de julho de 2021 e novembro de 2021, ainda mais quando se considera as ampliações efetuadas pelo AB mencionadas anteriormente.

Diante dos números de represamento alarmante de concessão de benefícios e a crise sanitária, social e econômica fomentada pela pandemia, não poderiam o Ministério Público Federal (MPF) e o STF³² ficar alheios ao tema, tendo em vista tamanha efetividade do programa

³¹ Registre-se que a solução encontrada para aumentar o orçamento do BF/AB, se deu por meio de dois projetos de emenda à constituição (PECs): A emenda à constituição (EC) 113 mudou o critério de atualização do teto de gastos, que passou a levar em consideração a inflação de janeiro a dezembro, e não só até junho como previsto anteriormente. Já a EC 114, a chamada “PEC dos precatórios”, previu fixação de novo limite para pagamento dos precatórios, permitindo uma redução neste orçamento no ano de 2022. Com essas medidas, o Governo conseguiu um espaço adicional no orçamento da União, de aproximadamente R\$ 133,1 bilhões para o ano de 2022, sendo o valor extra previsto para o custo do AB em seus novos termos, num importe de R\$ 54,5 bilhões. (CNM, 2022)

³² Registrem-se notícias veiculadas pela mídia nacional a respeito de ACP ajuizada pela Defensoria Pública da União (DPU) na Justiça Federal de São Paulo em março de 2020, com o intuito de obrigar o Governo a zerar a fila do BF: “DPU pede que Justiça obrigue governo federal a zerar fila do Bolsa Família” (MELLO, 2020, n.p)

em garantir o mínimo existencial de milhões de famílias brasileiras, quiçá em tal cenário. O MPF, já no ano de 2020, por meio de ofício, solicitou informações ao Ministro da Cidadania Osmar Terra, referentes às medidas tomadas pelo governo para extinção da fila de espera existente até então. Seguem trechos do ofício:

(...) Considerando reportagem do jornal Folha de São Paulo¹ do último dia 10 de fevereiro, segundo a qual, em janeiro desse ano, 1 milhão de famílias aguardavam uma resposta desse Ministério para ingresso no programa Bolsa Família e que mesmo as cidades mais pobres do país não tinham obtido liberação do benefício para novos auxílios nos últimos 5 meses;

Considerando que a matéria revela que o orçamento para o programa, para o ano de 2020, é de R\$ 29,5 bilhões, inferior ao de 2019, que ficou em R\$ 32,5 bilhões; (...)

Considerando que a situação de pobreza extrema constitui o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial, a respeito do qual o Supremo Tribunal Federal não admite que se oponha a cláusula da “reserva do possível” e tampouco a sua regressividade em relação ao patamar já implementado; (...)

Solicito a Vossa Excelência, no prazo máximo de 5 dias úteis, que informe as providências que estão sendo adotadas para atender todo o público apto a acessar o Programa Bolsa Família imediatamente. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020, p. 1 e 3)

Da leitura dos destaques extraídos do ofício elaborado pelo MPF, resta clara a preocupação do órgão fiscal da lei em garantir não só o mínimo existencial, como o não-retrocesso social, quando diz “tampouco regressividade em relação ao patamar implementado (...)” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020, p. 1). Ademais, o MPF destaca a posição do STF de não admissão da invocação da cláusula da reserva do possível, diante de política pública social já implementada.

Já o STF teve que decidir a respeito de uma situação no mínimo peculiar vivida por milhares de beneficiários do AB/BF do Nordeste que tiveram seus benefícios cancelados, além do alegado desequilíbrio na concessão de benefícios em relação às outras regiões do país. De um total de 158 mil bolsas cortadas à época, 61% eram da região, a mais pobre do país. Assim, 8 dos 9 Estados do Nordeste demandaram ação civil originária (ACO) no STF, requerendo liminar visando a suspensão dos cortes promovidos pelo Governo Federal. O STF, de forma unânime, deferiu a liminar impetrada, determinando que o Governo suspendesse os cortes efetuados enquanto durasse o período de calamidade pública, bem como apontando retaliação

¹“Defensoria pede à Justiça que governo zere fila do Bolsa Família: Ação também demanda que nenhum beneficiário seja excluído do programa durante a pandemia.” (AMADO, 2020, n.p) 9

estatal e violação à isonomia ao conceder tratamento discriminatório à determinada região. Vejamos o que foi dito pelo Ministro e Relator da ACO, Marco Aurélio:

O Programa Bolsa Família é de transferência direta de renda, voltado a famílias, de todo o País, de modo a fazer frente a situação de pobreza e vulnerabilidade. O artigo 2º, incisos I a IV, da Lei nº 10.836/2004 prevê o benefício sem restrição atinente a Região ou Estado. **Não se valora a extrema pobreza conforme a unidade da Federação, devendo haver isonomia no tratamento, tendo em conta o objetivo constitucional de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais**, a teor dos artigos 3º, incisos II e III, 19, inciso III, 203 e 204 da Carta da República, bem como da Lei nº 10.836/2004. Não se pode conceber comportamento discriminatório da União, em virtude do local onde residem, de brasileiros em idêntica condição. **A diferença numérica aludida pelos autores sinaliza desequilíbrio tanto na concessão de novos benefícios quanto na liberação daqueles já inscritos na Região Nordeste. A postura de discriminação, ante enfoque adotado por dirigente, de retaliação a alcançar cidadãos – e logo os mais necessitados –**, revela o ponto a que se chegou, revela descabimento, **revela tempos estranhos**. A coisa pública é inconfundível com a privada, a particular. A coisa pública é de interesse geral. Deve merecer tratamento uniforme, sem preferências individuais. É o que se impõe aos dirigentes. A forma de proceder há de ser única, isenta de paixões, especialmente de natureza político governamental. (...) (STF - ACO: 3359 DF 0088023-32.2020.1.00.0000, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 05/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/08/2020, Grifos da Autora)

Outra decisão importante foi a tomada diante do Mandado de Injução (MI) 7.300 DF, no ano de 2021. O MI foi impetrado pela Defensoria Pública da União, representando um indivíduo beneficiário do BF, visando a obrigar o Estado a disciplinar a Lei 10.835/2004, que institui a renda básica de cidadania. Conforme o dispositivo legal mencionado, seria instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, destinada a todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes³³ há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, sendo irrelevante sua condição socioeconômica. (BRASIL, 2004) Contudo, a lei não foi devidamente regulamentada e a renda básica, tal qual prevista no instrumento legal, jamais foi implementada. O MI 7.300 culminou em julgado de extrema relevância, ao considerarem os Ministros do STF, que o Estado foi omissor ao não disciplinar a Lei 10.835/2004 e, em consequência, não implementar política pública de renda básica prevista. Registre-se, contudo, que a omissão de que se fala aqui, é uma omissão estatal parcial, já que foi implementado um programa de transferência de renda, O BF, porém, na forma em que se configura, é, na visão da Suprema Corte, insuficiente,

³³ Note-se que a Lei prevê os destinatários do programa de renda básica de forma individualmente considerada, diferentemente dos destinatários do BF, que são as famílias brasileiras.

não se visualizando medidas em prol do aperfeiçoamento desta política pública. Vejamos a ementa do julgado em MI:

Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. **Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício.** 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. Equilíbrio entre o indeclinável dever de tutela dos direitos e liberdades constitucionais (CF, art. 5º, XXXV) e o princípio da divisão funcional dos poderes (CF, art. 2º), além da observância às regras fiscal-orçamentárias. Precedentes. 3. **A falta de norma disciplinadora enseja o conhecimento do writ apenas quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza),** na linha dos arts. 3º, III; 6º; e 23, X, da Constituição Federal. 4. O Fundo Federal de Combate à Pobreza possui receitas próprias e prioriza o atendimento de famílias situadas abaixo da linha da pobreza. Art. 81, § 1º, do ADCT c/c arts. 1º e 3º, I, da Lei Complementar 111/2001. 5. **Bolsa Família.** Lei 10.836/2004. De 2014 a 2017, **milhões de concidadãos retornaram à extrema pobreza.** **Inexistência de atualização adequada do valor limite para fins de enquadramento e também da quantia desembolsada pelo Poder Público.** **Política pública que necessita de atualização ou repaginação de valores.** **Proteção insuficiente de combate à pobreza.** 6. Lei 10.835/2004 e suas variáveis sociais, econômicas e jurídicas. **Risco de grave despesa anual.** Realidade fiscal, econômica e social, na quadra atualmente vivenciada e agravada pelas consequências da pandemia em curso. 7. Determinação para que o Poder Executivo Federal implemente, no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022), a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Art. 8º, I, da Lei 13.300/2016. 8. Apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básicos e variáveis do programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível. 9. Concessão parcial da ordem injuncional. (STF - MI: 7300 DF 0089397-83.2020.1.00.0000, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 27/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/08/2021, Grifos da autora)

Dos destaques da ementa do julgado depreende-se que apesar da renda básica ser prevista na Lei 10.835/2004 para todos os brasileiros, independentemente de sua condição socioeconômica, a imposição de omissão direciona-se somente à determinado público, que são os pobres e extremamente pobres, já que a redução da pobreza e da marginalidade é um dos objetivos fundamentais da CF. Além disso a própria CF, prevê em seu art. 23, X a possibilidade da União, Estados e Municípios elaborarem Lei Complementar que disponha acerca de questões específicas que envolvam o e combate às “causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.” (BRASIL, 1988). Outro ponto importante a mencionar da decisão, é a inexistência de atualização adequada à realidade

presente dos valores limites que constam nos critérios de aferição de pobreza e extrema pobreza, constatação essa relacionada intrinsecamente com o segundo aspecto abordado no parágrafo inicial do presente tópico, isto é, a exclusão de pessoas que de fato são pobres e extremamente pobres, mas por não se enquadrarem num critério legal, estão sofrendo exclusão. Nota-se agora que essa exclusão advém da omissão estatal, primeiro quando não disciplina norma que prevê a renda básica ao cidadão; e segundo quando não faz a devida atualização dos critérios de aferição de pobreza e extrema pobreza, mantendo milhões de brasileiros nessas condições, marginalizados.

A União representada pela AGU, não satisfeita opôs embargos de declaração em face da decisão alegando que ao tomar as medidas determinadas pelo STF na decisão do MI, incorreria em crime ilícito eleitoral, visto que a Lei das eleições (Lei 9.504/1997) veda distribuição de programas assistenciais em período eleitoral, excetuando-se os que já são autorizados por lei e em dotação orçamentária do ano anterior e além disso, invocou restrições previstas no chamado “teto de gastos”. Contudo, os embargos de declaração foram rejeitados pelo STF, em primeiro porque a Corte considerou que suprir a omissão estatal em relação à renda mínima e aos critérios de aferição de renda do BF não guarda qualquer relação com intenções eleitoreiras, mas sim, visa a concreção de objetivo fundamental disposto na CF, qual seja – a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. Em segundo, o “teto de gastos” não poderia ser invocado como argumento de defesa na visão do STF, tendo em vista que a Corte já havia considerado impossibilidade financeira, determinando que o cumprimento da decisão deveria ocorrer apenas no ano de 2022, e, portanto, no exercício financeiro seguinte.

No tocante à questão dos gastos, o STF preteriu a argumentação implicitamente calcada na cláusula da reserva do possível, aludida pela AGU. Não só isso, a Corte privilegiou o mínimo existencial, como se verifica em trecho do Relator, Ministro Marco Aurélio:

A reserva do possível não pode limitar direitos básicos, entre os quais os aqui versados, nem privar o indivíduo de dignidade considerado o mínimo existencial, sob pena de esvaziar a própria força normativa da Constituição Federal.

A Lei previu, desde 2005, nos artigos 3º e 4º, a obrigação de adotar as medidas necessárias relativamente aos planos plurianuais, às leis de diretrizes orçamentárias e ao Orçamento Geral. **Ante a reiterada omissão da União e a inobservância do mínimo existencial, não vinga o argumento de óbices financeiros e discricionariedade para implementar, em etapas, o programa.** (STF - MI: 7300 DF 0089397-83.2020.1.00.0000, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 27/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/08/2021, Grifos da autora)

O Ministro Gilmar Mendes, por seu turno, tem posição mais cautelosa em relação à implementação da renda básica, de forma que os gestores devem ter prudência e responsabilidade para não comprometer a sustentabilidade do orçamento público. Ressalta, ainda, que a concretização de direitos fundamentais pela via judicial em razão da omissão estatal, pode levar a um estado de coisas ainda mais inconstitucional do que o decorrente de lacuna estatal, segundo Gilmar Mendes, representado no abalo orçamentário e consequente supressão de outros benefícios pertencentes ao sistema de proteção social brasileiro:

Não se trata, aqui, de tergiversar sobre o cabimento do mandado de injunção, nem mesmo de contemporizar a inércia da Presidência da República na regulamentação de legislação que é capaz de fortalecer os alicerces da cidadania e possibilitar o acesso a uma ordem jurídica justa. Antes, cuida-se de reconhecer que, em determinados casos, a implementação de políticas públicas unilateralmente pelo Poder Judiciário, em substituição ao crivo político dos representantes eleitos, pode conduzir a um estado de coisas ainda mais inconstitucional do que a simples falta da norma regulamentadora. Evidentemente, eventual concessão da tutela invocada pelo impetrante, mediante fixação arbitrária dos valores e das condições de elegibilidade das primeiras etapas de implementação da renda básica, fatalmente levaria ao desarranjo das contas públicas e, no limite, à desordem do sistema de proteção social brasileiro.(...)

São notórios os esforços dos representantes eleitos, e as dificuldades orçamentárias e materiais por eles enfrentadas, para dirimir a crise que afeta o país. Portanto, o remanejamento abrupto e não planejado de dotações orçamentárias fatalmente conduziria à desconstrução e ao esvaziamento de outras políticas sociais de igual importância, a exemplo daquelas que, há muito, beneficiam diretamente as camadas menos afortunadas da população (Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família e auxílio emergencial). (STF - MI: 7300 DF 0089397-83.2020.1.00.0000, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 27/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/08/2021)

O Ministro Marco Aurélio, em seu voto, ainda faz significativo reforço à preservação do mínimo existencial, fazendo analogia da renda mínima com o salário mínimo e o BPC, que, na visão do Ministro tem igual objetivo, qual seja, a garantia do mínimo existencial:

O objetivo a ser alcançado com o salário mínimo e o pagamento do Benefício de Prestação Continuada – artigos 7º, inciso IV, da Constituição Federal e 20, cabeça e § 3º, da Lei nº 8.742/1993 – é semelhante àquele buscado pela Lei nº 10.835/2004: a garantia do mínimo existencial. Os parâmetros fornecidos pelo ordenamento jurídico impõem a aplicação analógica da norma previdenciária. (STF - MI: 7300 DF 0089397-83.2020.1.00.0000, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 27/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/08/2021)

Ressalte-se que a pressão exercida pelo STF ao Estado, com o objetivo de disciplinar a lei de renda básica, representou um avanço importante, já que em termos práticos, além da possibilidade de ampliação do BF/AB, cria para o governo a obrigação de zerar a demanda reprimida existente. A prova do impacto da decisão proferida pelo STF no MI 7300 DF, se deu com a publicação da Lei 14.284/2021 instituindo o AB que, de acordo com o que consta no parágrafo único de seu art. 1º, constitui uma das etapas do processo gradual e progressivo da renda básica prevista na Lei 10.835/2004. Ali, houve iniciativa voltada ao saneamento da omissão constatada pelo STF com o enquadramento do AB como um dos estágios da implementação da renda básica. Além disso, houve a introdução da EC 114/2021 que adicionou ao art. 6º da CF, parágrafo único a seguinte redação:

Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (BRASIL, 1988)

Aqui, inevitavelmente, adentra-se na discussão sobre a possibilidade da renda mínima e, em consequência o BF/AB, ser um direito subjetivo e consequentemente passível de judicialização. Isso porque antes da substituição do BF pelo AB, aquele era previsto na ordem infraconstitucional e era custeado por meio de dotações orçamentárias, isto é, alocação de recursos por meio de escolhas políticas. Logo, o bolsa família possuía um limite de concessão de benefícios, limite este atingido quando cessado os recursos previstos na dotação orçamentária destinada ao programa. Surge então a pergunta: se esgotados os recursos, poderia então ser pleiteada individualmente pretensão ao BF na via judicial? Isto é, existiria um direito subjetivo ao antigo BF?

Existem dois caminhos para responder a esse questionamento. Se levarmos em conta uma visão estritamente legal, teremos que o BF não estava previsto na CF, de forma que não havia, no corpo do diploma constitucional, nenhum dispositivo que previsse a transferência de renda às pessoas pobres e extremamente pobres, quiçá a todos os cidadãos, tal como dispõe a Lei 10.835/2004, diferentemente do que se constata em relação ao BPC, por exemplo, que contém previsão constitucional (art. 203,V) e, portanto, seria, indiscutivelmente, um direito subjetivo passível de judicialização. Assim, nessa perspectiva, o BF não seria um direito subjetivo. Esgotados os recursos destinados para o programa, o indivíduo não poderia pleiteá-lo em via judicial. Esse é um entendimento que tende a compreender o BF como um “quase-direito”: “uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o

benefício, mesmo que seja elegível para tal, o que tem levado alguns autores a caracterizar o Bolsa Família como um “quase-direito”. (FERREIRA, 2015, p. 66)

Noutro sentido, teríamos uma visão interpretativa da CF de modo a considerar primeiramente o BF como um direito social, e assim dotado de fundamentalidade, devendo ser buscada sua máxima efetividade. Além disso, é de ser atenta também à identificação do núcleo essencial do BF que por ser um programa de renda de transferência condicionada disponibilizada às famílias extremamente pobres e pobres, é evidente que se trata do princípio da dignidade da pessoa humana enquanto mínimo existencial, pois notório o seu papel no fomento de uma dignidade mínima a esses indivíduos marginalizados da sociedade. Portanto, o BF seria interpretado constitucionalmente como um direito subjetivo, e, portanto, passível de judicialização, inclusive quando do esgotamento de dotações orçamentárias. Nessa percepção, atendendo-se aos critérios legais há o direito ao benefício, sendo irrelevante existência de recursos para o programa.

Ocorre que, com o advento do AB em substituição ao BF, houve, conforme já mencionado anteriormente, a instituição do novo programa como uma das etapas da implementação da renda básica prevista na Lei 10.835/2004, além da aprovação da EC 114/2021, que introduziu à renda básica citada, *status* constitucional. Sendo assim, é forçosa a conclusão de que o BF/AB é um direito social fundamental, bem como um direito subjetivo passível de judicialização, algo que não pode mais ser ignorado até pelos mais legalistas. Assim, contemplados os requisitos de concessão do BF/AB, os indivíduos poderiam obter a concessão do benefício em via judicial, independente de esgotamento de seus recursos.

Cuide-se, no entanto, que a EC 114/2021, que introduziu a renda básica à CF, restringiu o público previsto originalmente na Lei 10.835/2004, dispondo que “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar”, enquanto a última lei objetivava beneficiar todos os brasileiros, indistintamente. Acontece que a Lei 14.284/21, que instituiu o AB, incorporou a redação constante na Lei 10.835/2004, que destinava renda básica a todos os brasileiros, sem qualquer restrição.

Assim, houve a elevação do BF/AB a patamares constitucionais, através da renda básica destinada aos mais vulneráveis e agora prevista no rol de direitos sociais constitucionalizados, o que decerto representa um passo importante para o sistema de proteção social brasileiro, tanto em âmbito político, quanto jurídico.

4.3 AUXÍLIO EMERGENCIAL (AE)

4.3.1 Considerações iniciais

No dia 11 de março de 2020 foi decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) a pandemia da COVID-19, impactando todo o mundo. São pouco mais de 530 milhões de casos confirmados e quase 7 milhões de mortes no planeta, até o momento (OPEN STREET MAP CONTRIBUTORS, 2022). Verificou-se já naquele ano, que o novo Corona vírus possui rápida expansão e taxas de letalidade maiores do que uma gripe comum (DOMÍNGUEZ, 2020) e ocasiona quadros de insuficiência respiratória graves, levando os indivíduos a necessitarem de cuidados médicos em hospitais e, por vezes, internações em enfermarias, unidades e centros de terapia intensiva, sobrecarregando os sistemas de saúde ao redor do mundo.

Nesse contexto, inúmeros governos, incluindo o brasileiro, tiveram que tomar duras medidas com o objetivo de frear o contágio da doença e garantir que os seus sistemas de saúde suportassem a alta demanda de atendimentos em decorrência dos sintomas, muitas vezes graves, provocados pelo novo vírus em circulação, a exemplo das medidas de isolamento traduzidas nas restrições parciais de circulação de pessoas e mesmo totais com o chamado *Lockdown*. Ocorre que, com o confinamento das pessoas em razão do avanço da pandemia, sucederam-se impactos econômicos e em consequência, sociais, quais sejam: milhões de trabalhadores formais e informais se viram impedidos de laborar e de obterem seu sustento, sobretudo pela perda do emprego ou ocupação gerada pela pausa em diversas atividades e setores da economia, que decerto culminou na cessação de diversos negócios formais e informais que sobrevivem da interação direta com sua clientela. A população mais pobre, sem dúvida, foi a mais negativamente afetada. De acordo com o professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Marcelo Neri em entrevista concedida à Agência Brasil:

(...) o aumento do desemprego foi a causa de pouco mais da metade (-11,5%) da queda de renda de - 21,5% dos mais pobres, muito pelo reflexo do contingente expressivo de trabalhadores que deixou o mercado de trabalho sem perspectiva de encontrar uma vaga ou de exercer trabalho durante a pandemia.

Nesse forte aumento de desigualdade o principal elemento é a ocupação, em particular o aumento do desemprego é o que explica metade dessa queda de renda dos pobres. Além disso, muita gente saiu do mercado de trabalho porque não pôde exercer uma ocupação ainda por causa da pandemia. (NERI, Marcelo, 2021, n.p.)

Sobre os trabalhadores informais, Luiz Guilherme Schymura enfatiza que:

(...) a pandemia da Covid-19 (...) afetou principalmente os trabalhadores informais e de baixa escolaridade, com destaque para o setor de serviços. A

população ocupada (PO) caiu quase 15% entre fevereiro e julho de 2020, com recuperação bastante gradual em seguida. Na última leitura, relativa a julho de 2021, a PO ainda se encontrava 4,4% abaixo do nível pré-pandemia. (SCHYMURA, 2021, p. 6)

Diante dessa conjuntura o governo brasileiro se viu no papel de assistir as milhões de pessoas que se viram na impossibilidade de obter qualquer ganho monetário, em razão da pandemia, e os já se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza beneficiários do BF. A solução encontrada para tanto foi a implementação do AE, medida excepcional de proteção social, com vistas ao combate e enfrentamento dos efeitos negativos decorrentes da crise de saúde imposta pela pandemia de Covid-19. A seguir, veremos do que se trata essa política pública, seus requisitos e impacto na sociedade brasileira.

4.3.2 Definição, requisitos para concessão e impacto social

Instituído pela Lei 13.982/2020 e regulamentado pelos Decretos 10.316/2020 e 10.488/2020, o AE foi um mecanismo excepcional de proteção social, visando atenuar os impactos negativos socioeconômicos decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional advinda do surto global do novo Corona vírus. Nos dizeres do próprio governo federal:

O Auxílio Emergencial (AE) é um benefício financeiro destinado a trabalhadores(as) informais, Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos(as) e desempregados(as) e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus. (GOVERNO DO BRASIL, 2022)

Registre-se que, além dos trabalhadores formais e informais que perderam sua fonte de renda, bem como os desempregados, o AE destinou-se também aos titulares do BF quando aquele se revelasse mais benéfico à família beneficiária.

Inicialmente, o aporte monetário previsto era de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais durante o período de 3 (três), contudo, sofreu prorrogação de 2 (dois) meses, totalizando 5 (cinco) meses do AE, conforme previsto na Lei 13.982/2020, que incidiu entre abril e agosto do ano de 2020. Já em setembro foi publicada a MP 1000/2020, que instituiu o chamado AE residual e que trazia, em geral, as mesmas regras anteriores, com a distinção no valor monetário a ser pago que passou para R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais e em 4 (quatro) parcelas, ou seja, até dezembro de 2020 e outras alterações que serão comentadas em momento oportuno. Assim, foi finalizado o Auxílio Emergencial 2020 (AE2020).

Para continuidade do benefício no ano seguinte, a MP 1039/2021, regulamentado pelo Decreto 10.661/2021, instituiu o Auxílio Emergencial 2021 (AE2021), que manteve, em linhas gerais o mesmo público-alvo do AE2020 e os mesmos contornos. Ali determinou-se a destinação de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta) reais mensais em 4 (quatro) parcelas, com início em abril e término em julho, ressaltando-se as hipóteses de mulher provedora de família monoparental (mulher chefe de família) a quem seria pago o valor de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta) reais; e de família unipessoal que recebeu a quantia de R\$ 150,00 (cento e cinquenta) reais. Com a constatação da continuidade e do agravamento da pandemia, o AE2021 foi prorrogado por mais 3 (meses), respeitando os termos já estabelecidos anteriormente, indo de abril a outubro de 2021, quando teve seu término. O AE chegou a atender um total aproximado de 67 milhões de pessoas em 2020, diminuindo para cerca de 39,4 milhões de beneficiários em 2021, destinando-se um total de 17 parcelas e empregando 359 bilhões de reais para seu custeio em seus dois anos de vigência. (AUXÍLIO, 2021)

Em relação aos seus requisitos de elegibilidade, ocorreram algumas alterações, tanto do AE2020 para o AE2020 residual, como do AE2020 para o AE2021, mudanças essas que, sem dúvida, resultaram na diminuição considerável do público atendido pelo AE, conforme mencionado no final do parágrafo anterior. Sendo assim, abordaremos os requisitos para concessão do AE de duas formas: primeiramente, avaliaremos seus requisitos gerais, comuns aos benefícios concedidos em 2020 e 2021, e depois adentraremos nas suas especificidades que incluem alterações efetuadas por lei ou pelas próprias MPs e Decretos que incluíram e excluíram determinados grupos e que se sucederam no decorrer da vigência do AE.

Pois bem, o público-alvo, tido como “originário” do AE, é aquele descrito na Lei 13.982/2020. Sendo assim o são:

- a) microempreendedor individual (MEI) (alínea a, inciso VI, art. 2º da Lei 13.982/2020);
- b) contribuinte individual do Regime de Previdência Social (alínea b, inciso VI, art. 2º da Lei 13.982/2020);
- c) trabalhador informal inscrito no CadÚnico e não beneficiário do BF (parte inicial alínea c, inciso VI, art. 2º da Lei 13.982/2020)
- d) trabalhador autodeclarado informal que não atende os critérios anteriores e possui renda per capita familiar mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou renda familiar total de até 3 (três) salários mínimos. (parte final da alínea c, inciso VI, combinado com o inciso IV do art. 2º da Lei 13.982/2020);
- e) desempregados; e

f) beneficiários do BF de forma automática (de ofício), se constatado que valor monetário do AE é mais favorável que o do programa de transferência de renda condicionada.

Registre-se que a inclusão de integrantes do MEI e contribuintes individuais, que contam com formalização previdenciária, se justifica em razão de não possuírem acesso ao seguro-desemprego, considerando sua natureza de trabalho por conta própria. (CARDOSO, 2020). Outro ponto a ser enfatizado é o que se entende por “trabalhador informal” nos termos da lei que instituiu o AE, que abarcaria trabalhadores que não estejam gozando de seguro-desemprego e que se adequem a uma das seguintes categorias: autônomo, prestador de serviços, nos termos do art. 3º da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); empregado intermitente sem contrato de emprego formalizado ou desempregados.

Além dos requisitos que consideram o público-alvo propriamente dito, que é elegível ao AE, há também outros a serem considerados:

- a) ser maior de 18 anos, com exceção das mães adolescentes;
- b) não ter emprego formal ativo, isto é, não possuir vínculo empregatício, nos termos da (CLT), e não ser agente público (incluindo ocupantes de cargo ou função temporária, comissionados e titulares de mandato eletivo);
- c) não ser titular de nenhum benefício assistencial ou previdenciário, com exceção do BF;
- d) possuir renda per capita familiar mensal em até $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou salário mensal total em até 3 (três) salários mínimos; e
- e) no ano de 2018 não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil reais, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos).

Os requisitos acima são cumulativos, isto é, para ser considerado apto à percepção do benefício, o indivíduo deve atender todas as condições anteriores e estar enquadrado em uma das situações previstas para público alvo, quais sejam – ser MEI; contribuinte individual; trabalhador informal inscrito no CadÚnico; ou trabalhador autodeclarado informal. Posteriormente à publicação da Lei 13.982/2020, foi publicado o Decreto 10.316/2020, regulamentando-a. O decreto mencionado acrescentou uma obrigatoriedade para pagamento do AE: a de inscrição do trabalhador registrado no CadÚnico, no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e sua respectiva regularidade. Para os trabalhadores informais que não estavam inscritos no CadÚnico, a obrigação se estendia aos membros do grupo familiar daquele. Outra adição promovida pelo mesmo Decreto, refere-se à possibilidade da percepção de 2 (duas) cotas pelas mulheres provedoras de família monoparental, as chamadas mulheres chefes de família, às quais chegaram a receber pagamento de AE, no importe de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos) reais

(§ 2º do art. 3º do Decreto 10.316/2020). No entanto, este dispositivo foi alterado posteriormente pelo Decreto 14.171/2020, estendendo o benefício de 2 (duas) cotas também aos homens provedores de família monoparental, sem distinção de sexo.

Em relação ao pagamento propriamente dito, este poderia se destinar a até duas cotas por família no AE2020 e no AE2020 residual, limitando-se à uma cota por família no AE2021, o que pode explicar a queda significativa no número de beneficiários de um ano para outro, já citada anteriormente (de 67 milhões para 39,4 milhões).

Já o Decreto 10.661/2021, responsável por regulamentar o AE2021, trouxe acréscimos importantes em relação ao AE2020, dentre eles, o adendo ao critério de elegíveis ao AE que consideraria também agora beneficiários do AE2020 e do AE2020 residual, os assim considerados em razão de decisão judicial, contestação extrajudicial realizada no âmbito da DPU e homologada pelo Ministério de Cidadania, e em decorrência de despachos de ofício por este Ministério. Adicionou-se, ainda, a impossibilidade de percepção de benefício quando verificada residência no exterior, quando beneficiário de bolsas de estudo ou estagiário e, ainda, quando verificados ganhos de determinados rendimentos, a saber:

VII - tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, inclusive a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

VIII - no ano de 2019, tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);

IX - tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos VI, VII ou VIII, na condição de:

a) cônjuge;

b) companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou com o qual conviva há mais de cinco anos; ou

c) filho ou enteado:

1. com menos de vinte e um anos de idade; ou

2. com menos de vinte e quatro anos de idade que esteja matriculado em estabelecimento de ensino superior ou de ensino técnico de nível médio; (BRASIL, 2021)

As novas condições mencionadas anteriormente, decerto também contribuíram na redução dos beneficiários constada no ano de 2021.

Em relação ao impacto social, podemos afirmar que o AE apesar de ter uma duração relativamente curta quando comparada a outros mecanismos e benefícios de proteção social, protegeu a camada mais pobre da sociedade brasileira, de uma forma nunca antes vista, considerando que chegou a cobrir 67 milhões de pessoas no ano de 2020. Ao comparar dados

do IBGE de 2019, em que se constatou que o percentual da população pobre e extremamente pobre brasileira representava 31,2% da população total, isto é, pouco mais de 65 milhões de brasileiros à época, supõe-se que o AE atingiu de forma precisa a parcela mais vulnerável da população, chamando a atenção da sociedade civil, operadores do direito e classe política para os milhões de brasileiros em situação de pobreza que vivem desamparados em tempos de normalidade. (IBGE, 2019) Não à toa, verificou-se uma diminuição da pobreza no ano de 2020 vultosa, tendo em vista que

Em julho de 2020, mês em que o efeito do benefício atingiu o seu auge, a taxa de extrema pobreza do país foi reduzida a 2,4% e a de pobreza a 20,3%, (...) com base em dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua e da Pnad Covid-19 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (CARRANÇA, 2021, n.p)

Logo, de fato houve uma expressiva redução nesses indicadores, sendo considerado um dos patamares mais baixos desses números nos últimos 40 anos. (CARRANÇA, 2021) Contudo, apesar da elevação da proteção social verificada com a introdução do AE na renda de milhões de brasileiros, há de se constatar o elevado custo que essa medida trouxe aos cofres públicos. A título de exemplo, de acordo com o pesquisador da FGV Daniel Duque, o BF custava cerca de 30 bilhões de reais por ano, enquanto o AE representava um gasto de 50 bilhões mensais ao orçamento estatal, sendo que “caso se tornasse permanente, ocuparia mais de 40% de toda arrecadação federal em 2019, e 17% da arrecadação de todo setor público.” (DUQUE, 2020, n.p.)

Assim, forçosa a conclusão de que efetivar uma política como o AE, de tamanha proporção, parece realmente economicamente inviável, o que não quer dizer, porém, que sua estrutura deve ser em todo ignorada, do contrário: o AE pode servir como um impulsionador da ampliação do público-alvo de benefícios destinados aos mais pobres e vulneráveis (por ora, o AB). De fato, essa parece ter sido a grande contribuição do AE: a apuração de que a proteção social, nos moldes que se encontrava até o início da pandemia, era extremamente insuficiente, e que é urgente a sua ampliação, algo que não é novidade nenhuma, a bem da verdade, mas que parece ter estimulado a urgência estatal em realizar mudanças neste aspecto, apenas quando ocorrida crise social e econômica decorrente da pandemia de Covid-19. Leva-se à confirmação da suposição anterior, o fato de que o novo AB trouxe ampliações nos critérios de renda per capita a ser aferida com vistas à enquadramento nas situações de pobreza e extrema pobreza.

4.3.3 AE como exemplo de mecanismo de proteção social respaldado na noção de PPS

Embora não esteja previsto como exemplo de mecanismo de proteção social contido na concepção de PPS, mesmo porque, posterior à sua proposta, o AE se coaduna com os moldes previstos naquele conceito, como se propõe demonstrar no presente tópico. Para tanto, devemos ter em mente que o PPS objetiva primordialmente uma proteção social básica operacionalizada por meio de programas de transferência de renda, tanto é verdade, que o BF foi tido como um modelo a ser seguido pelos responsáveis por aquela propositura, assim como o BPC, ambos considerados alinhados com o PPS e possuindo atributos similares: a proteção social de grupos de maior vulnerabilidade social, pobres e extremamente pobres por meio de destinação de benefício monetário. Vejamos dizeres dos próprios relatores do PPS, confirmando as afirmativas anteriores:

O Piso Social deve incluir garantias de:

Segurança de renda básica, sob a forma de transferências sociais variadas (monetárias ou em espécie), tais como pensões para idosos e pessoas portadoras de deficiência, benefícios para crianças, **apoios à renda** e/ou garantias de emprego e serviços **para os desempregados e trabalhadores de baixa renda**. (...) (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. XXV, Grifos da autora)

Ora, por óbvio, o AE beneficiou milhões de pessoas de maior vulnerabilidade social em situação de pobreza e extrema no Brasil, ainda que nessas condições de forma circunstancial à pandemia de Covid-19. Inclusive em relação a esta última, há de se ressaltar o destaque dado no Relatório da OIT sobre o PPS ao poder dos mecanismos de proteção social instituídos amortecerem crises “sobre a população mais vulnerável, atuando como um estabilizador macroeconômico, dinamizando a demanda agregada e facilitando o combate à pobreza e à exclusão social.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, p. XII) Logo, há de se concordar que, certamente, o AE atenuou de modo considerável os efeitos de uma das maiores crises sanitárias sociais e econômicas vividas nas últimas décadas, como já demonstramos no tópico anterior. Não só a crise foi contida, como foi visualizada uma redução da pobreza em proporção jamais vista. Acrescenta, ainda, a organização que, em tempos de crise, a proteção social básica através da transferência de renda tende a facilitar a recuperação econômica dos países, tendo em vista que ao injetar determinada quantia nas classes consumidoras emergentes, fomenta-se o consumo e conseqüentemente geração de emprego e renda.

Adicione-se ainda o fato de o AE, diferentemente dos outros mecanismos de proteção social trabalhados aqui, se destina, também, aos trabalhadores, ainda que informais e que se enquadram na categoria “baixa renda”, uma das condições-objeto das garantias do PPS. Note-se que o AE atende à essa determinação do PPS, ao passo que tanto desempregados como adeptos do MEI, trabalhadores informais inscritos no CadÚnico e não inscritos deveriam possuir renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou renda familiar total de até 3 salários mínimos, critérios esses que definem as pessoas e famílias compreendidas na categoria de baixa renda pelo próprio Governo Federal³⁴.

Há de se retomar, também, a afirmação de que o AE foi responsável por trazer grande contribuição enquanto expositor da insuficiência do BF, considerado por muitos como de excelente focalização. Do que foi apresentado sobre o AE, foi possível notar que atribuir ao BF excelente cobertura de pobres e extremamente pobres é no mínimo equivocado, tendo em vista as milhões de pessoas nessas condições somente notadas pela proteção social de forma não deliberada e circunstancial ao contexto pandêmico.

Logo, diante do que foi exposto, forçosa é a conclusão de que o AE se coaduna com a concepção de PPS, integrando o que se pode compreender como “ piso de proteção social brasileiro”, ainda que não expressamente previsto pela OIT. Adiante, segue-se com temas relevantes durante o curso do AE, que decaem na discussão da reserva do possível e do mínimo existencial.

4.3.4 Descoberta de milhões de indivíduos em situação de pobreza, ampliação e prorrogação do benefício: questões do AE frente à reserva do possível e do mínimo existencial

Com a implementação do AE sobrevieram algumas questões que se relacionam a dois pontos de tensão, já amplamente discutidos ao longo do presente trabalho: a reserva do possível e o mínimo existencial.

No ano de 2020, já de início emergiu informação surpreendente e alarmante a respeito da sociedade brasileira: a existência de cerca de 38 milhões de pessoas na condição de “invisíveis” sociais (38 milhões, essas, que fizeram parte das 67 milhões de pessoas a receberem o AE em 2020). Tratam-se de indivíduos pobres que não possuem qualquer proteção social, isto

³⁴ Devem estar inscritos no CadÚnico as famílias de baixa renda que ganham até meio salário mínimo por pessoa; ou que ganham até 3 salários mínimos de renda mensal total. (CAIXA, 2022)

é, nem estão cobertas por seguro social (seguro-desemprego, aviso-prévio, fundo de garantia), pois não possuem vínculo de emprego formal por meio da CLT; e nem percebem benefícios da assistência social, tais quais, o BF/AB ou BPC, por não se enquadrarem nos critérios exigidos. Além disso estas pessoas não estariam inscritas no CadÚnico e, portanto, inaptas a receberem os programas assistenciais existentes. O perfil desses indivíduos seria, de maneira geral, de trabalhadores informais que recebem ganhos de até R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais), sem inscrição no CadÚnico e, portanto, inelegíveis aos benefícios assistenciais ofertados pelo Estado. É o que afirma a pesquisadora da FGV Laís Rachter:

Esse grupo vive em domicílios com renda habitual de aproximadamente R\$ 1300. Esse grupo não se qualifica para receber os benefícios assistenciais existentes no país. Entretanto, vive no limiar da pobreza. Por exemplo, a linha de pobreza do Banco Mundial é de R\$ 436 mensais por pessoa, acima da renda per capita de mais de 50% dos invisíveis. (RACHTER, 2021, n.p.)

Há de se considerar que esse contingente populacional em condição de pobreza então escancarado, possui fluxos de renda variáveis e baixos, justamente em razão da extração desta de atividades laborais informais, conhecidas no vocabulário popular como “bicos”. Ademais, como já foi afirmado anteriormente, se constatou a diminuição dos índices de pobreza, em especial no ano de 2020 e isso muito se deve à inclusão desses pobres invisíveis. Nesse contexto, importa retomar às questões de renda básica, tal qual prevista na Lei 10.835/2004 e trabalhadas quando abordado o BF, tendo em vista que este pode se apresentar como um viabilizador da entrada definitiva dos “invisíveis” na proteção social, dada as expectativas de ampliação dos benefícios de transferência de renda condicionada que orbitam à sua enfim regulamentação por meio da Lei 14.284/2021 e constitucionalização por meio da EC 114/2021.

Lembre-se que em relação à Lei 10.385/2004, que prevê a renda básica ao cidadão, o STF julgou que houve omissão estatal em não disciplinar mencionada lei no tocante aos pobres e extremamente pobres, adicionando ainda a este argumento a falta de atualização dos critérios de renda para aferição de pobreza e extrema pobreza até então constantes no BF, concedendo um prazo com termo em 2022, para o governo finalmente agir. Nesse contexto, o mecanismo encontrado pelo Estado, para atender à determinação do STF, foi introduzir o AB (substituto do BF) como uma das etapas para implantação da renda básica, através da Lei 14.284/2021.

Além disso, os critérios para aferição de pobreza e extrema pobreza foram modificados, a saber: pobre é a família que possui renda *per capita* entre R\$ 105,01 – R\$

210,00, e os considerados em situação de extrema pobreza, percebem renda *per capita* abaixo de R\$ 105,00. Logo, os novos critérios certamente ampliaram o público elegível ao BF/AB, mas ainda muito longe de atingir o público pobre “invisível” constatado na implementação do AE, que como verificou-se estima-se receber renda em torno de R\$ 1.300,00. Acontece que, apesar de, aparentemente, ter dado privilégio ao mínimo existencial quando decidiu pela pronta regulamentação da renda básica ao cidadão, o STF (principalmente visualizado na posição do Ministro Gilmar Mendes) identificou também o grande impacto orçamentário que esta medida pode provocar ao ser concedido de forma irresponsável e imprudente, sob o risco de se comprometer a sustentabilidade orçamentária e violar outros direitos fundamentais de igual prioridade. Note-se que houve, portanto, um sopesamento entre a reserva do possível e o mínimo existencial, ao menos no que tange o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes.

Quanto à possibilidade de prorrogação do AE, cabe o destaque de julgado atinente a pedido de continuidade do AE2020 pela DPU por meio de ACP no estado do Amazonas, no auge da crise pandêmica, em que ocorreu, inclusive, a escassez de cilindros de oxigênio necessários no tratamento dos indivíduos acometidos de insuficiência respiratória aguda, causada pelo coronavírus, instalando colapso no sistema de saúde pública local. Além disso, argumentou ainda a DPU que a necessidade do prolongamento do benefício em virtude do isolamento social obrigatório que prejudicou de forma mais incisiva os mais vulneráveis. Em exposição dos fatos da petição, a DPU apontou que

(...) neste contexto, é indispensável a proteção social da população, conforme previsto na Lei nº 13.979/2020, por meio da continuidade do Auxílio Emergencial, para que os mais vulneráveis também possam realizar o isolamento social, sem colocar em risco sua sobrevivência e de suas famílias. (AMAZONAS. Justiça Federal. Ação Civil Pública nº 1000726-57.2021.4.01.3200. Autor: Defensoria Pública da União. Réu: União Federal, Caixa Econômica Federal e Dataprev. Magistrado: Juiz Federal Ricardo Augusto de Sales)

Já em sede de decisão, o Juiz Federal Ricardo Augusto de Sales, sintetizou os argumentos de defesa da União, de modo que se destacam os seguintes:

(...) c) **a inviabilidade operacional e orçamentária da medida perquirida que exigiria o dispêndio de elevados custos**, fora o risco que outras ações surgirem e multiplicar seus efeitos em outros Estados; d) necessidade de autorização legislativa para o aumento da despesa em função da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impossibilita uso dos recursos de 2021, assim como, os gastos extras que se imporão ao governo seriam despesas não previstas, ampliando o déficit primário que já se encontra em 12% do PIB e a dívida pública já elevada; (...) (AMAZONAS. Justiça Federal. Ação Civil

Pública nº 1000726-57.2021.4.01.3200. Autor: Defensoria Pública da União. Réu: União Federal, Caixa Econômica Federal e Dataprev. Magistrado: Juiz Federal Ricardo Augusto de Sales, Grifos da autora)

Note-se que os argumentos trazidos pela União são estritamente ligados a questões de ordem orçamentária e financeira, enfatizando que atender o pedido do Estado do Amazonas incorreria no surgimento de outras ações semelhantes nos demais Estados da federação. Contudo, o juiz não acolheu as alegações levantadas pela parte ré, deferindo tutela de urgência no tocante à prorrogação do AE aos amazonenses. Além disso, é possível constatar que o magistrado elidiu categoricamente as razões estatais fundadas na reserva do possível, ancorando-se no postulado do mínimo existencial:

O histórico fático aqui apresentado demonstra a não mais poder que as premissas empíricas que impuseram a edição da MPV nº 1000/2020, prorrogando o Auxílio Emergencial, hoje não apenas se encontram presentes no Amazonas, mas se agravaram de tal forma que a continuação do pagamento desse auxílio se impõe, não podendo o Poder Público Federal se omitir de tal dever, sob pena de malferir o ordenamento jurídico, máxime quando há previsão expressa na Lei de Plano Plurianual 2020-2023, de que: São diretrizes almejadas pela União: a promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família. (Art. 3º, inc. VIII da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019).

O direito subjetivo a que o Estado brasileiro assegure uma vida digna e sem fome a seus cidadãos é consagrado também em tratados e convenções das quais o Brasil é signatário. (...)

Todos esses atos internacionais subscritos pelo Brasil visam, essencialmente, a robustecer os direitos fundamentais de caráter prestacional, que por serem direitos de segunda geração e essenciais ao Estado Democrático de Direito, impõem uma atuação positiva do Governo que não pode simplesmente deixar ao abandono 486 mil famílias no Amazonas, porque tal inação da União importaria em claro desrespeito à vontade da constituição. (...)

(...) O que é certo é que **não há como agasalhar a assertiva de inexistência de recursos quando há atuação do Poder Público Federal (Medida Provisória 795/2017 convertida na Lei nº 13.586/2017) isentando do pagamento de Imposto de Renda (IR) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) até 2040 as ricas empresas petrolíferas estrangeiras** que extraem petróleo no Brasil.

A alegação da UNIÃO no sentido de que poderia haver o aumento de dívida pública já tão elevada não merece acolhida, não apenas em face do entendimento do STF a respeito do tema, conforme antes assinalado, mas sobretudo porque o financiamento do direito prestacional inalienável que aqui se reconhece pode ser realizado por meio de diversas outras medidas econômicas que não se limitam à contração de novas dívidas.

Nesse sentido, há que se pontuar que a prática administrativa aparentemente contradiz o discurso da defesa apresentada pela União quanto à suposta ausência de recursos. Há fato público e notório de que houve o dispêndio de mais de um bilhão e oitocentos milhões de reais para a compra de itens como biscoitos (R\$50.149.168,18) e sucos, refrigerantes e sorvetes (R\$98.022.514,36).[7]

Atente-se que apenas com a **aquisição desses itens não essenciais** (biscoitos, sucos, refrigerantes e sorvetes) foram gastos R\$148.171.682,54, valor suficiente para o pagamento de 493.905 (quatrocentos e noventa e três mil, novecentos e cinco) benefícios de auxílio emergencial no valor individual de trezentos reais.

Enquanto a Defensoria Pública da União comparece perante o Juízo para pugnar pelo cumprimento da Constituição da República, de modo a que se assegure benefício que garanta o mínimo necessário à existência digna dos brasileiros residentes no Amazonas, vê-se a UNIÃO despendendo quase 150 milhões de reais para adquirir produtos não essenciais e cujo interesse público é, no mínimo, questionável.

Razão pela qual se aplica integralmente o precedente do STF, segundo o qual “A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana” (AMAZONAS. Justiça Federal. Ação Civil Pública nº 1000726-57.2021.4.01.3200. Autor: Defensoria Pública da União. Réu: União Federal, Caixa Econômica Federal e Dataprev. Magistrado: Juiz Federal Ricardo Augusto de Sales, Grifos da autora)

Ao rechaçar os argumentos apresentados pela defesa estatal, a decisão aborda questões importantes no tocante às decisões políticas que tendem a privilegiar grandes empresas, como as de concessão de isenções tributárias que representam uma queda na arrecadação de recursos para os cofres públicos, em contraponto à concretização de direitos sociais fundamentais pautados no mínimo existencial como o AE que, apesar de representar um custo financeiro alto, o faria visando a proteção social e a dignidade de milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade

Outro ponto de interesse refere-se à possibilidade de prorrogação do benefício constante na EC 109/2021. Essa emenda determina que AE residual poderia ser concedido sem a exigência de observância de limitações legais no tocante ao aumento de despesas, isto é, com vistas à continuidade do benefício, o governo estaria livre para desvincular gastos obrigatórios com saúde e educação, por exemplo. O Ministro do STJ Gurgel de Faria alertou o quanto é perigoso tal previsão, podendo significar violação, inclusive, ao princípio do não-retrocesso social:

O objetivo da segurança jurídica é dar estabilidade às relações. Não podemos admitir que o que é concedido pelo Estado em direitos fundamentais, especialmente na área social, venha a ter retrocesso. Salvo se você tiver uma política substitutiva ou equivalente, se houver a retirada de direitos fundamentais, isso estará vedado diante do princípio do retrocesso social (GURGEL, 2021 apud VITAL, 2021)

O Ministro lembrou, ainda, que decisões do STF mostram que medidas retrocessivas de direitos fundamentais são inconstitucionais e o Estado não poderia alegar dificuldades financeiras, ou seja, invocar a cláusula da reserva do possível para justificar o retrocesso social, devendo então os direitos garantidos serem financiados, dentro das possibilidades financeiras e orçamentárias do Estado, o que remete à concepção clássica da reserva do possível empreendida pela jurisprudência alemã: os cidadãos só poderiam exigir do Estado em matéria de efetivação de direitos sociais, aquilo que possa ser razoavelmente esperado. (GURGEL, 2021 apud VITAL, 2021)

De fato, se considerarmos uma situação hipotética em que o AE fosse efetivado à longo prazo, apesar de uma consagração ampla do mínimo existencial o tornando por um lado louvável, do outro estaríamos colocando em risco a existência de diversos outros direitos fundamentais, o que infelizmente não representa mera defesa ao Estado, mas a realidade. Isto porque o AE é de fato um programa muito custoso, como já afirmado. Vale exposição do pesquisador da FGV Daniel Duque acerca do tema:

Ainda que seja um programa extremamente meritoso e necessário para o atual momento de pandemia, caso se tornasse permanente, ocuparia mais de 40% de toda arrecadação federal em 2019, e 17% da arrecadação de todo setor público. Tendo em vista ainda a grande redução de receita dos governos federal, estaduais e municipais devido à crise atual, o programa ficaria portanto fiscalmente insustentável, tendo em vista ainda toda gama de serviços públicos que ainda precisam ser sustentados pelo Estado. (DUQUE, 2020, n.p.)

Logo, se torna imperiosa a preferência à cláusula da reserva do possível em detrimento ao mínimo existencial nessa situação hipotética. De fato, a melhor solução adequada à realidade social e econômica brasileira, parece ser de fato a implementação de uma renda básica ao cidadão, ampliando-se aos poucos.

Em relação à possível existência de direito subjetivo em relação ao AE, isto é, a possibilidade de exigência desse direito em via judicial ainda que esgotada dotação orçamentária prevista, se compreendidos na forma de EC 114/2021, invariavelmente se chegará a conclusão de sua correspondência, como um direito social fundamental dotado de subjetividade, já que o AE consistiu num programa emergencial de renda básica destinado aos vulneráveis, com a distinção, no entanto, de que não tem característica permanente como prevê a emenda. Logo, ao AE deveria ser buscada sua máxima efetividade. Além disso, é de se atentar também à identificação do núcleo essencial do AE que por ser um auxílio que prevê transferência de renda às famílias e trabalhadores extremamente pobres e pobres, é evidente

que se trata do princípio da dignidade da pessoa humana enquanto mínimo existencial, pois notório o seu papel no fomento de uma dignidade mínima a esses indivíduos marginalizados da sociedade. Portanto, o AE seria interpretado constitucionalmente como um direito subjetivo, e, portanto, passível de judicialização, inclusive quando do esgotamento de dotações orçamentárias. Nessa percepção, atendendo-se aos critérios legais, há o direito ao benefício, sendo irrelevante a existência de recursos para o programa.

Registre-se que particularmente o posicionamento aqui defendido, quanto ao AE, é de que se trata de direito fundamental social subjetivo e, portanto, passível de judicialização. As justificativas para adoção de tal entendimento residem no fato de que o AE se revelou medida excepcional e temporária, com duração condicionada aos agravos sociais e econômicos constatados em decorrência da pandemia, o que significa que os impactos orçamentários decorrentes do custeio do benefício estariam restringidos àquele dado período de crise sanitária e não a longo prazo, de forma indefinida. Ademais e o mais importante, estamos falando de uma situação crítica ímpar, em que milhões de pessoas tiveram suas vidas e a de familiares ceifadas pelo novo coronavírus, como também tiveram que respeitar restrições impostas no tocante à circulação de pessoas, que certamente representaram a ausência de ganho de rendimento de milhões de indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza que se viram sem condições de obter alimento, vestimentas, moradia, significando portanto, insuficiência ou mesmo ausência de condições dignas de existência agravadas pela circunstância pandêmica e impossibilidade de rápida reversão desse *status*, diante das restrições impostas e da consequente crise econômica. Sendo assim, nesse caso, imperiosa seria a prevalência do mínimo existencial sobre a reserva do possível, possibilitando a qualquer pessoa que atendesse aos critérios de elegibilidade, a exigência de seu direito, aqui entendido, subjetivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho foi feita análise inicialmente por meio de um recorte histórico, de como os paradigmas de proteção, aqui considerados – Estado de bem-estar social (*Welfare State*), neoliberalismo e o PPS – influenciaram e influenciam a compreensão dos direitos sociais e da proteção social, quando discutidos os modos de efetivação destes. A respeito do PPS especificamente, vimos que se trata de uma nova proposta paradigmática elaborada pela OIT, visando à implementação de garantia de pisos de proteção social mínimos, isto é, políticas públicas destinadas a proteger socialmente e, de uma forma mínima, os indivíduos mais vulneráveis e pobres da sociedade, primordialmente através de políticas de transferência monetária, sendo o BF considerado dentro desta concepção e um programa modelo a ser reproduzido por todo os países do mundo.

Em relação à efetivação dos direitos sociais, vimos que estes são amplamente considerados pela CF, como dotados de fundamentalidade e aplicabilidade plena e imediata. Contudo, em razão de se tratarem em sua grande maioria de direitos que exigem prestações estatais, esses direitos frequentemente possuem sua eficácia plena e imediata questionada ao passo que, por vezes, esses direitos não são prontamente exequíveis por limitações estatais muitas vezes traduzidas na falta ou escassez de recursos. Assim, deve se pensar em dar a esses direitos máxima efetividade, visto que considerá-los cegamente de forma plena e eficaz pode culminar na grave e inaceitável aniquilação de direitos fundamentais de igual importância, em prevalência absoluta a um direito fundamental social.

Ainda em relação à sua efetividade, foi observado que a cláusula da reserva do possível, de origem na jurisprudência alemã, é constantemente invocada pelo Estado para restringir a efetividade de direitos fundamentais sociais, calcados no argumento da falta ou escassez de recursos, postulado que não deve ser em todo ignorado, mas certamente não deve ser cabal, tendo em vista que os direitos fundamentais sociais possuem conceito material atrelado à dignidade da pessoa humana, sendo esta tida como um princípio máximo da CF e,, consequentemente destina-se ao mesmo máximo respeito e observância.

Nesse contexto, visualizamos o surgimento do mínimo existencial em oposição à reserva do possível, de forma que aquele está intrinsecamente conectado à noção de dignidade humana, quando prevê a necessidade de prestação estatal de condições mínimas de existência (biológicas, econômicas e sociais) aos indivíduos. Considerando isto e o fato de que os direitos sociais, por diversas vezes, dispõem, por excelência, a respeito de prestações básicas aos indivíduos é que se concluiu que os direitos fundamentais sociais têm por definição material, o

princípio da dignidade da pessoa humana. Além disso, verificou-se que os direitos fundamentais sociais serão subjetivos, quando seu núcleo essencial (isto é, a porção característica destes direitos) corresponder ao mínimo existencial, e, portanto, exigíveis judicialmente, dada sua subjetividade. Por fim, constatou-se que a jurisprudência pátria vem aplicando amplamente os postulados da reserva do possível e do mínimo existencial.

Em seguida adentramos na análise dos objetos de estudo aqui propostos: BPC, BF/AB e AE considerando toda a propedêutica apresentada anteriormente, especialmente no tocante ao enquadramento de tais benefícios na concepção de PPS, e sua análise sob à ótica dos postulados da reserva do possível e mínimo existencial.

Averiguamos, então, que os três benefícios objeto de estudo se amoldam ao conceito de PPS introduzido pela OIT, o que significa dizer que o Brasil certamente está caminhando à passos largos quando se fala em disponibilidade de mecanismos de proteção social incorporados ao ordenamento jurídico e concretizados na forma de políticas públicas, comparando-se a outros países, inclusive os amplamente desenvolvidos, o que não simboliza, no entanto, suficiência, muito menos perfeição. Há muito que se deve e pode avançar.

No que tange ao BPC, verificamos que o ponto de tensão verificado entre o mínimo existencial e a reserva do possível se sintetiza na possibilidade de alteração do critério de aferição de renda para fins de concessão do benefício, de $\frac{1}{4}$ da renda per capita familiar inferior ao salário mínimo (previsto na Lei 8.742/93), para $\frac{1}{2}$. A jurisprudência pátria por muito tempo relativizou o critério considerando em caso concreto outros critérios e não só a renda para aferição de miserabilidade do requerente, até que, por fim, o STF em 2013 assentou jurisprudência afirmando a possibilidade de mitigação do critério de renda do BPC em via judicial, julgou inconstitucional o critério objetivo de miserabilidade tal como disposto na Lei 8.742/93 e definiu a necessidade do legislador estimar novos critérios para aferição da miserabilidade para fins de percepção de BPC nos moldes das novas realidades sociais e econômicas pátrias. Considerou-se, ainda, naquela oportunidade, que não cabe ao judiciário determinar ele mesmo os novos critérios, tendo em vista que cabe ao Estado, analisando suas possibilidades orçamentárias e financeiras, fazer a devida escolha política. Com o direcionamento do STF, ao legislador, inúmeras foram as tentativas de modificação do critério por meio de vários projetos de lei, alguns sofrendo vetos presidenciais fundamentados em argumentos implicitamente conectados a cláusula da reserva do possível. Nenhum PL foi aprovado até então e o critério objetivo de miserabilidade continua o mesmo, podendo sofrer devida mitigação judicial fundada principalmente no mínimo existencial. Nesse caso verificou-se, portanto, uma tendência tanto jurisprudencial quanto legislativa em priorizar o mínimo

existencial. As iniciativas de origem legislativa, contudo tendem a sofrer óbices do Executivo, fundamentados, sobretudo, em justificativas de insuficiência ou falta de recursos.

Já em relação ao BF/AB os debates orbitam em torno das várias formas de exclusão de seu público-alvo, qual seja, os pobres e extremamente pobres. Constatou-se da análise que os critérios para aferição da linha de pobreza no Brasil, são extremamente defasados, de forma que excluem milhões de pessoas que factualmente são pobres e extremamente pobres. Outro ponto a se incluir neste debate, refere-se a chamada “demanda reprimida” que designa pessoas constantes no cadastro único e que preenchem os requisitos de concessão do BF/AB, mas permanecem numa penosa fila de espera, por razões operacionais, mas sobretudo, orçamentárias. O MPF, DPU e o STF ocasionalmente se pronunciaram a respeito, o primeiro exigindo que o governo zerasse as filas, o segundo demandando a devida regulamentação da renda básica ao cidadão prevista na Lei 10.835/2004. Já a Suprema Corte ressaltou que a falta de recursos não poderia servir de óbice à realização de direitos básicos que revelam um mínimo existencial, além de determinar a devida regulamentação da renda básica ao cidadão em prazo designado. Pode se dizer que as duas questões avançaram rumo à solução, de certo modo, pela introdução do AB como etapa inicial da implementação da renda básica ao cidadão, tendo em vista que isso possibilitou a ampliação de seu público-alvo (ainda que não abarque todos os pobres e extremamente pobres de fato), do orçamento e a criação da obrigação ao Estado de zerar a demanda reprimida. Além disso, há de se concluir também nesse caso uma prevalência do mínimo existencial sob a reserva do possível, não ignorando as ressalvas feitas a respeito da implementação da renda ao cidadão que, no entendimento do Ministro Gilmar Mendes, deve ser aplicada de forma responsável e cautelosa pelos gestores, com vistas à manutenção da sustentabilidade financeira e orçamentária, sendo forçoso o desfecho que a ampliação do BF/AB, na forma de renda básica ao cidadão, deve se dar de forma planejada e gradual.

No tocante ao AE ressalta-se a importância revelada na exposição de milhões de brasileiros em condição de pobreza, invisibilizados em razão de serem trabalhadores informais e não constarem nos cadastros do CadÚnico e que podem ser passíveis de proteção social em breve, se melhorados os registros de dados do cadastro único, bem como com a gradual ampliação do BF/AB, agora considerado um estágio de implementação da renda ao cidadão. Outro ponto discutido, foi a prorrogação do AE no ano de 2021 e a forma encontrada pelo governo para custear essa continuidade. Por meio da EC 109 o governo possibilitou a desvinculação de receitas consideradas obrigatórias, a exemplo de saúde e educação, para financiar o AE. Chegou-se à conclusão do quão perigosa pode ser a medida tomada ao passo que pode incorrer em violação à vedação do princípio do não-retrocesso social, bem como

aniquilar direitos fundamentais de igual importância para sua concretização, sendo que a atitude certamente foi equivocada, devendo os direitos garantidos serem financiados mediante possibilidades orçamentárias e financeiras do Estado.

Quanto aos questionamentos inicialmente propostos referentes à existência de direito subjetivo aos benefícios objeto de estudo deste trabalho e à possibilidade de violação ao mínimo existencial quando suprimidos tais direitos, proponho-me a responder a partir dos estudos aqui colacionados. Concluiu-se que de tanto BPC, AB e AE são direitos previstos na CF e, portanto, direitos fundamentais sociais subjetivos e, assim, passíveis de judicialização.

Quanto às eventuais supressões a esses benefícios, forçosa a conclusão de que sim, eventuais supressões destes configuram violação ao mínimo existencial, pois esta última é considerada aqui, núcleo essencial destes direitos, pois guardam intrínseca relação com a concretização de condições dignas de existência, conforme demonstrado durante o estudo é típica de vários direitos sociais. Além disso, por consequência, a violação se dá, também, ao próprio princípio de dignidade da pessoa humana, já que guarda íntima relação com o mínimo existencial e, importante lembrar, é o máximo princípio constitucional, norteador de todos os outros. Registre-se, no entanto, que confrontados com outros direitos fundamentais, há de se fazer a devida ponderação, a fim de que a restrição ao mínimo existencial seja a menor possível e, jamais ou de forma alguma, aniquilá-lo.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Traduzido por Assis Mendonça Aachen. Deutscher Bundestag, 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> Acesso em: 11 mai. 2022.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Traduzido por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006. Disponível em: <http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3657/alexys-robert-teoria-dos-direitos-fundamentais.pdf> Acesso em 29 jun. 2022.

AMADO, Frederico. *Curso de direito e processo previdenciário*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/36491034/_Curso_de_Direito_e_Processo_Previdenci%C3%A1rio_2017_Frederico_Amado Acesso em 17 mai. 2022.

AMADO, Guilherme. Defensoria pede à Justiça que governo zere fila do Bolsa Família: Ação também demanda que nenhum beneficiário seja excluído do programa durante a pandemia. *O GLOBO Época*, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/defensoria-pede-justica-que-governo-zere-fila-do-bolsa-familia-24323659> Acesso em 16 mar. 2022.

AMAZONAS. Justiça Federal. Ação Civil Pública nº 1000726-57.2021.4.01.3200. Autor: Defensoria Pública da União. Réu: União Federal, Caixa Econômica Federal e Dataprev. Magistrado: Juiz Federal Augusto de Sales. *Estado político*, 2021. Disponível em: <https://www.estadopolitico.com.br/leia-a-integra-da-decisao-que-determina-a-prorrogacao-do-auxilio-emergencial-para-o-amazonas/> Acesso em 07 mai. 2022.

AUXÍLIO emergencial chega ao fim após 17 meses com liberação de saques da última parcela a nascidos em dezembro. *Economia. G1*, 19 de nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/auxilio-emergencial/noticia/2021/11/19/auxilio-emergencial-calendario-do-beneficio-termina-com-liberacao-de-saques-da-ultima-parcela-a-nascidos-em-dezembro.ghtml> Acesso em 29 de mai. 2022.

BAPTISTA, Rodrigo. *BPC é um dos pontos polêmicos da reforma da Previdência*. Senado notícias, 09 de mai. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia> Acesso em 02 jun. 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/e0vsxxe> Acesso em 28 de mai. 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. *Revista de direito público contemporâneo*. a. 1, v. 1, n. 1, p. 10-16, jan./jun 2017. Disponível em: <http://www.rdp.com.br/index.php/rdpc/article/view/4/2> Acesso em 27 mai. 2022.

BARRETTO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. *Revista quaestio iuris*, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 488-512, abr. 2011. Disponível em: <https://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/10196/7972>. Acesso em: 11 maio 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/39519/6917-Lus-Roberto-Barroso-O-Direito-Constitucional-e-a-Efetividade-de-Suas-Normas-Limites-e-possibilidades-da-Constituio-brasileira.pdf> Acesso em: 24 abr. 2022.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf Acesso em 14 mai. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Editora UnB, p. 416, 1983. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norbert-o-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf> Acesso em 28 mai. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Disponível em: https://www.academia.edu/16490758/Curso_de_Direito_Constitucional_Paulo_Bonavides Acesso em 10 mai. 2022.

BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. de M. (coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-3831-4/pageid/5> Acesso em 19 abr.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20122.pdf f. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Súmula nº 11*. A renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante. Conselho da Justiça Federal, 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=11&PHPSESSID=uimkn453vt3rnrj03odsbppea4#:~:text=A%20renda%20mensal%2C%20per%20capita,meios%2C%20a%20miserabilidade%20do%20postulante> Acesso em 19 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1934*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.724, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em: 13 mai. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm Acesso em: 17 mai. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental: ADPF 45 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 04/05/2004. *JusBrasil*, 2004. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf> Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental: ADPF 45 DF. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 04/05/2004. *JusBrasil*, 2004. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf> Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade: ADI 1232-1 DF. Relator: Ministro Ilmar Galvão. DJ: 01/06/2001. *Paginador pub*, 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451> Acesso em 27 mai. 2022.

BRASIL. Mensagem nº 715, de 19 de dezembro de 2019. Veta integralmente Projeto de Lei nº 55, de 1996 (nº 3.055/97 na Câmara dos Deputados), que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 dez. 2019, p. 5. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/277508819/dou-secao-1-20-12-2019-pg-5> Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021*. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011*. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm#art1 Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª região. Embargos de Declaração nos Embargos Infringentes 613 PR. Relator: João Batista Pinto Silveira. DJ: 08/06/2006. *JusBrasil*, 2006. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1217705/embargos-infringentes-na-apelacao-civel-eiac-613/inteiro-teor-13883730>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação: Rcl 2303 RS. Relator: Ministra Ellen Gracie. DJ: 04/04/2003. *JusBrasil*, 2003. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14809512/reclamacao-rcl-2303-rs-stf> Acesso em 23 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação: 2323 PR. Relator: Ministro Eros Grau. DJ: 12/08/2004. *JusBrasil*, 2004. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14798643/reclamacao-rcl-2323-pr-stf> Acesso em 09 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: 567985 PR. Relator: Marco Aurélio. DJ: 18/04/2013. *JusBrasil*, 2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806758/recurso-extraordinario-re-567985-mt> Acesso em 12 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: 580963 PR. Relator: Gilmar Mendes. DJ: 16/09/2010. *JusBrasil*, 2010. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311629807/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-580963-pr-parana/inteiro-teor-311629817> Acesso em 14 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: 600535 MT. Relator: Carmén Lúcia. DJ: 16/09/2009. *Supremo Tribunal Federal*, 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho118745/false> Acesso em 13 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Ordinária: 3359 DF. Relator: Marco Aurélio. DJ: 05/08/2020. *JusBrasil*, 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/919526556/referendo-na-medida-cautelar-na-acao-civel-originaria-aco-3359-df-0088023-3220201000000/inteiro-teor-919526620> Acesso em 14 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção: 7300 DF. Relator: Marco Aurélio. DJ: 27/04/2021. *JusBrasil*, 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1267966151/mandado-de-injuncao-mi-7300-df-0089397-8320201000000/inteiro-teor-1267966159> Acesso em 17 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª região. Ação Civil: 303049 PB. Relator: Desembargador Federal Geraldo Apoliano. DJ: 19/01/2006. *JusBrasil*, 2006. Disponível em: <https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8024460/apelacao-civel-ac-303049-pb-0022765-1820024050000/inteiro-teor-15132009> Acesso em 18 mai. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1123, de 11 de outubro de 1995*. Dá nova redação ao § 3º do Art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que "dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3055&intAnoProp=1997&intParteProp=6#/>

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1063, de 1995*. Altera o parágrafo 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que "dispõe sobre a organização da Assistência Social" e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3055&intAnoProp=1997&intParteProp=6#/> Acesso em 12 mai. 2022.

CAIXA. *Caixa.gov*, 2022. Cadastros e serviços. Cadastro único. Visão geral. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico/Paginas/default.aspx> Acesso em 30 de mai. 2022.

CARRANÇA, Thaís. Auxílio emergencial: Com benefício reduzido em 2021, Brasil terá 61 milhões na pobreza. São Paulo: *BBC News*, 22 de abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56843399> Acesso em 30 de mai. 2022.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, jul-ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bxKszgD4DmnWc8HmFWw3Sqj/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 29 de mai. 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642205/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]!/4/46/2/2/4/1:0\[%2CCDU\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642205/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]!/4/46/2/2/4/1:0[%2CCDU]) Acesso em 16 mai. 2022.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 54, p. 28, jan. 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/12141687/A_efic%C3%A1cia_dos_direitos_fundamentais_sociais Acesso em 22 mai. 2022.

COELHO, Marcus Antonio. *BPC e auxílio inclusão: especialistas apontam erros na nova lei*. [Entrevista concedida à] Luiz Alexandre Souza Ventura. Estadão, 29 de jun. 2021. Disponível

em: <https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/bpc-e-auxilio-inclusao-especialistas-apontam-erros-na-nova-lei/> Acesso em 29 mai. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Desproteção Social – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil (PAB). Brasília: CNM, 03 mai. 2022. Disponível em: <https://ifz.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Desprotecao-Social-%E2%80%93-Demanda-reprimida-do-Programa-Bolsa-Familia-e-Auxilio-Brasil-PAB.pdf> Acesso em 11 abr. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Benefícios ao cidadão. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios> Acesso em 27 mai. 2022.

COSTA, José Guilherme Ferraz da. *Seguridade Social Internacional*. Curitiba: Juruá, 2017. Disponível em: <https://1drv.ms/b/s!AlpDWatqxEAGgm3OaO7IptVyllS9> Acesso em: 14 mai. 2022.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE-Eletrônica*. v.1, n.2, p. 11, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/raeel/a/LVPkw9yHZfJ9kvjC8VSgTsh/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 27 mai. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Efetividade dos direitos sociais e a reserva do possível*. JusBrasil, 2018. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/407399082/efetividade-dos-direitos-sociais-e-a-reserva-do-possivel> Acesso em 11 mai. 2022.

DANTAS, Thaís. O que acontece quando o poder público escolhe cortar investimento em áreas sociais?: A vida de nossas crianças e adolescentes está em risco. *EL PAÍS*, 12 jun. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/12/opinion/1528758001_430714.html Acesso em 16 jun. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Nota à imprensa*: Valor da cesta básica aumenta em todas as capitais em março. São Paulo: DIEESE, 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202203cestabasica.pdf> Acesso em: 25 mai. 2022.

DOMÍNGUEZ, Nuño. Como o coronavírus se compara com a gripe? Os números dizem que ele é pior: Novo vírus é mais contagioso e provavelmente mais letal. *EL PAÍS*. 03 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-03-03/como-o-coronavirus-se-compara-com-a-gripe-os-numeros-dizem-que-ele-e-pior.html> Acesso em 28 de mai. 2022.

DUQUE, Daniel. Auxílio Emergencial faz pobreza cair em plena pandemia. Blog do IBRE. *FGV IBRE*, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-faz-pobreza-cair-em-plena-pandemia> Acesso em 23 de mai. 2022.

FAGNANI, Eduardo. Piso de proteção social: o debate internacional e a experiência brasileira. Campinas: IE/UNICAMP, *Texto para discussão*, n. 203, abr. 2012. Disponível em:

<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3182/TD203.pdf> Acesso em: 12 mar. 2022

FAGNANI, Eduardo. Para debatedores, sistema tributário acentua desigualdades. [entrevista concedida a] Rodigo Baptista. Senado notícias, 09 de mai. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia> Acesso em 02 jun. 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. *Auditoria cidadã da dívida*, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/> Acesso em 16 jun. 2022.

FERREIRA, Laura Maria Darques. *Bolsa família como política de estado e o princípio da vedação ao retrocesso social*. Orientador: José Antônio Tietzman da Silva. 98 f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós Graduação Stricto sensu em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento. Goiânia, 2015. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2737/1/LAURA%20MARIA%20DARQUE%20FERREIRA.pdf> Acesso em 30 de mai. 2022.

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Justiça social, mínimo social e salário mínimo: uma abordagem transdisciplinar. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 165, jan-mar. 2005, p. 47. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p39.pdf/at_download/file Acesso em: 18 mai. 2022.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=2D1nDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=políticas+p%C3%BAblicas+direitos+sociais&ots=SZDfk6PZ5l&sig=3MLvd9xdHNOtXIDXxAIBEJa0cFE#v=onepage&q=políticas+p%C3%BAblicas%20direitos%20sociais&f=false> Acesso em 03 mai. 2022.

GOVERNO DO BRASIL. *Gov.br*, 2022. Acompanhar o Auxílio Emergencial 2021 (Coronavírus - COVID 19). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acompanhar-auxilio-emergencial> Acesso em 30 de mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf> Acesso em 29 mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf> Acesso em 27 mai. 2022.

ESTATÍSTICAS SOCIAIS. Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. Agência IBGE notícias. *Gov.br*, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019->

proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao Acesso em 27 mai. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. *Texto para discussão*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf Acesso em 26 mai. 2022.

JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C.; PAIVA, A. B. de. O benefício de prestação continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate. *Texto para discussão*. Brasília: IPEA, abril de 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2301.pdf Acesso em 17 mai. 2022.

LIMA, Rafaela. Mais de R\$ 1,8 bilhão em compras: “carrinho” do governo federal tem de sagu a chicletes: O valor representa aumento de 20% em relação aos pagos em 2019. Só em goma de mascar, a conta custou R\$ 2.203.681,89 aos cofres públicos. Metrôpolis, 24 jan. 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/mais-de-r-18-bilhao-em-compras-carrinho-do-governo-federal-tem-de-sagu-a-chicletes> Acesso em 03 jun. 2022.

MARTINS, Flávio. *Direitos sociais em tempos de crise econômica*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597288/epubcfi/6/6\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcatalografica.xhtml\]!/4/2/2/1:62\[ual%2Cque\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597288/epubcfi/6/6[%3Bvnd.vst.idref%3Dcatalografica.xhtml]!/4/2/2/1:62[ual%2Cque]) Acesso em: 17 mai. 2022.

MELLO, Igor. DPU pede que justiça obrigue governo federal a zerar a fila do Bolsa Família. Rio de Janeiro: *UOL*, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/23/dpu-pede-que-justica-obrigue-governo-federal-a-zerar-fila-do-bolsa-familia.htm> Acesso em 16 mar. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502134249/pageid/4> Acesso em 13 abr. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Ofício N° 30/2020/PFDC/MPF*. Brasília, DF: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 12 de fev. 2020. Assunto: Programa Bolsa Família. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/oficios/oficio-30-2020-pfdc-mpf/at_download/file Acesso em 29 mai. 2022.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/37928697/Jorge_Miranda_Teoria_do_Estado_e_da_Constituicao Acesso em: 09 abr. 2022.

NERI, Marcelo. *FGV: mais pobres sofrem maior impacto na pandemia*: O Índice de Gini, que mede desigualdade, atingiu 0,640 no 2º trimestre. [Entrevista concedida a] Cristina Indio do Brasil. Rio de Janeiro: Agência Brasil, 09 de set. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-09/fgv-mais-pobres-sofrem-maior-impacto-na-pandemia> Acesso em 29 mai. 2022.

NUMERUS CLAUSUS. In: DPLP, *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. Dicionário Priberam, 2020. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/numerus%20clausus>>. Acesso em: 18/03/2022.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. *A eficácia dos direitos fundamentais frente à reserva do possível*. Orientador: Regina Maria Macedo Neri Ferrari. 2006. 378 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2006. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp007711.pdf> Acesso em 09 mai. 2002

OPEN STREET MAP CONTRIBUTORS. *Rastreador do COVID-19*. 2022. Disponível em: <https://www.bing.com/covid/local/brazil> Acesso em 29 mai. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Construir sistemas de proteção social: Normas internacionais e instrumentos de direitos humanos*. Genebra: OIT, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_734079.pdf Acesso em 6 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva*. Relatório do Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social. Genebra, Organização Internacional do Trabalho, 2011. Acesso em: <https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Relat%C3%B3rio.20OIT.20Piso20de20Protecao20Social1.pdf> Acesso em: 19 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Normas Internacionais do Trabalho. Organização Internacional do Trabalho, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/normas/lang--pt/index.htm> Acesso em 13 de mar. 2022.

PEREIRA HUMBERTO. Imposto sobre grandes fortunas: você sabe como funciona? [entrevista concedida a] Ana Paula Santos. *Politize!*, 18 de dez. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/impostos-sobre-grandes-fortunas/> Acesso em 12 de mai. 2022.

PIRES, Manoel. Espaço fiscal deveria ser utilizado com mais cuidado. Blog do IBRE. *FGV IBRE*, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/espaco-fiscal-deveria-ser-utilizado-com-mais-cuidado#:~:text=Espa%C3%A7o%20fiscal%20%C3%A9%20a%20possibilidade,da%20efetividade%20das%20institui%C3%A7%C3%B5es%20fiscais>. Acesso em 23 de mai. 2022.

PORTINHO DIAS, Luiz Claudio. *BPC e auxílio inclusão: especialistas apontam erros na nova lei*. [Entrevista concedida à] Luiz Alexandre Souza Ventura. *Estadão*, 29 de jun. 2021. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/bpc-e-auxilio-inclusao-especialistas-apontam-erros-na-nova-lei/> Acesso em 29 mai. 2022.

RACHTER, Laísa. *Uma radiografia dos “invisíveis” do auxílio emergencial: Precisamos pensar em maneiras de reduzir a vulnerabilidade daqueles trabalhadores com renda volátil e que não são cobertos por nenhum mecanismo de proteção social*. FGV, 30 de mar. 2021. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/radiografia-invisiveis-auxilio-emergencial> Acesso em: 01 de jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*. v. 1, n. 1, p. 37, abr. 2001. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5307223/mod_resource/content/1/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20DE%201988%20-%20INGO%20WOLFGANG%20SARLET.pdf Acesso em: 19 mai. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/39519/6314-Ingo-Wolfgang-Sarlet-Dignidade-da-Pessoa-Humana.pdf> Acesso em 10 mai. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti. (orgs.) *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, pp. 11-53. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5498700/mod_folder/content/0/9.P.5%20SARLET%203B%20FIGUEIREDO.%20Reserva%20do%20Possivel.pdf?forcedownload=1 Acesso em 12 mai. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/53650/6023-INGO-SARLET-A-Eficacia-dos-Direitos-Fundamentais-2012.pdf> Acesso em: 21 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594> Acesso em 23 abr. 2022.

SCHIER, Paulo Ricardo; COSTA RICARDO, Adriana da. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1047> Acesso em 23 mar. 2022.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. Desemprego alto é desafio para o governo em 2022, e pode persistir até 2026. *Conjuntura econômica*, out. 2021. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-10/10ce2021-carta-do-ibre.pdf> Acesso em 27 mai. 2022.

SHUQUEL, Thayná. Balanço do Orçamento 2019-2021 revela desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: Estudo realizado pelo Inesc mostra que saúde, educação, assistência social e meio ambiente sofreram sem recursos. *Guatacases MG: Brasil de Fato*, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/11/balanco-do-orcamento-2019-2021-revela-desmonte-de-politicas-publicas-no-governo-bolsonaro> Acesso em 02 de jun. 2022.

SILVA, A. A. B. da; LEITÃO, A. S.; DIAS, E. R. O Caminho da Inclusão de Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho: onde estamos? *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 14, n. 18, p.13-43, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/653/259> Acesso em 14 jun. 2022.

SGARBOSSA, Luís Fernando. *Do Estado-providência ao mercado-providência: Direitos sob a “reserva do possível” em tempos de globalização neoliberal*. Orientador: Abili Lázaro Castro de Lima. 2009. 250 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/18011/DISSERTACAO%20SGARBOSSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 12 mai. 2002.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O programa bolsa família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: *Bolsa-família 2003-2010: avanços e desafios*. Organização de Jorge Abrahão de Castro e Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010, p. 27-55. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604 Acesso em 23 mai. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Disponível em: <https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/53650/4694-Ricardo-Lobo-Torres-Tratado-de-Direito-Constitucional-Financeiro-e-Tributario-v-5-2008.pdf> Acesso em 18 mai. 2022.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado de. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais: evolução, estado atual e perspectivas. In: TRINDADE, A. A. C. de; LEAL, C. B. (coord.). *O desafio dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Fortaleza: FB Editora, 2019. p. 79-125. Disponível em: <http://ibdh.org.br/wp-content/uploads/2016/02/O-DESAFIO-DOS-DIREITOS-ECONOMICOS-SOCIAIS-E-CULTURAIS.pdf> Acesso em 28 jun. 2022.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Direito previdenciário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024029/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright\]/4/32/10/1:128\[tul%2Co.\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024029/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright]/4/32/10/1:128[tul%2Co.]). Acesso em: 20 nov. 2022.

VIEIRA, Fabricio Barcelos. *O auxílio-inclusão como instrumento de reinserção na sociedade*. Migalhas, 27 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358820/o-auxilio-inclusao-como-instrumento-de-reinsercao-na-sociedade> Acesso em 14 de jun. de 2022.

VITAL, Danilo. *Na crise, reserva do possível não justifica retrocesso social, diz Gurgel de Faria*. Consultor Jurídico, 01 de mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-01/reserva-possivel-nao-justifica-retrocesso-gurgel-faria> Acesso em 01 de jun. 2022.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Bolsa_Familia.pdf Acesso em 29 mai. 2022.

WOLFFEBÜTTEN, Andréa. O que é? – índice de Gini. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Ano 1, ed. 4, nov./2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28 Acesso em 25 mai. 2022.

ZYLBERKAN, Mariana. Fila do Bolsa Família vai de zero a 490 mil no 1º ano do governo Bolsonaro: Número de pessoas que têm direito ao benefício, mas ainda está à espera de acesso ao programa é o maior desde 2015. *Revista Veja* [on line]. 24 jan. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/fila-do-bolsa-familia-vai-de-zero-a-490-mil-no-1o-ano-do-governo-bolsonaro/> Acesso em 28 de mai. 2022.

