

# **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR**

**JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS**

**JUVÊNCIO BORGES SILVA**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eloy Pereira Lemos Junior; José Antonio de Faria Martos; Juvêncio Borges Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-899-8

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

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

---

### **Apresentação**

Advindos de estudos aprovados para o VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 24 a 28 de junho de 2024, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos cujo encontro teve como tema principal “A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade”.

Na coordenação das apresentações do Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas III” pudemos testemunhar relevante espaço voltado à disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas ao direito do trabalho, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna - MG

José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca

Juvêncio Borges Silva

Universidade de Ribeirão Preto

# MÍNIMO EXISTENCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

## EXISTENTIAL MINIMUM, PUBLIC POLICIES AND JUDICIALIZATION: CASE STUDY OF THE CITIZENSHIP BASIC INCOME PROGRAM.

Camila Motta de Oliveira Lima <sup>1</sup>

### Resumo

O artigo tem como objetivo principal analisar se é devida ou não a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas envolvendo o direito ao mínimo existencial. Trata-se de uma pesquisa qualitativa porque considera o papel das premissas de valor na análise científica e utiliza o método dedutivo porque parte de um arcabouço lógico-formal para analisar uma situação social. Buscou-se analisar o dever do Estado de garantir o direito ao mínimo existencial no primeiro capítulo, a ocorrência e as controvérsias envolvendo a judicialização de políticas públicas no segundo capítulo e, depois, um caso concreto de judicialização do programa de renda básica de cidadania de decisão do Supremo Tribunal Federal no terceiro capítulo. O fenômeno da judicialização de políticas públicas vem se expandindo cada vez mais e ainda não foram elaborados parâmetros objetivos para tal. O Judiciário vem tomando espaço que antes era ocupado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo. Por isso, a teoria clássica de separação dos poderes de Montesquieu não tem sido suficiente para explicar a relação entre eles.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Mínimo existencial, Renda básica de cidadania, Judicialização, Separação de poderes

### Abstract/Resumen/Résumé

The main objective of the article is to analyze whether or not the intervention of the Judiciary in public policies involving the right to the existential minimum is appropriate. This is qualitative research because it considers the role of value premises in scientific analysis and uses the deductive method because it starts from a logical-formal framework to analyze a social situation. We sought to analyze the State's duty to guarantee the right to the existential minimum in the first chapter, the occurrence and controversies involving the judicialization of public policies in the second chapter and, later, a concrete case of judicialization of the basic income program citizenship decision of the Federal Supreme Court in the third chapter. The phenomenon of judicialization of public policies has been expanding more and more and objective parameters for this have not yet been developed. The Judiciary has been taking over space that was previously occupied by the Legislative Branch and the Executive Branch. Therefore, Montesquieu's classical theory of separation of powers has not been sufficient to explain the relationship between them.

---

<sup>1</sup> Advogada OAB-RJ, Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), pós-graduada em direito pela EMERJ, Bacharelada em direito pela UNIRIO.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policy, Existential minimum, Citizenship basic income program, Judicialization, Separation of powers

## 1. INTRODUÇÃO

A sociedade é composta diferentes demandas e a política, segundo Hannah Arendt (2007, p. 21-22), visa tornar possível a convivência entre os diferentes. As políticas públicas estão dentro do campo da política, já que nem todos os problemas públicos poderão ser solucionados (os recursos são limitados) e as escolhas de quais irão para agenda ocorrerão por meio da atividade política. Segundo Max Weber (2001, p. 110), uma abordagem científica dos juízos de valor não pode se limitar apenas a compreender os fins pretendidos e os ideais que compõem o seu fundamento. A avaliação crítica de uma política pública deve ser uma avaliação lógico-formal do material representativo dos juízos de valor e das ideias formuladas. Contudo, a judicialização de políticas públicas tem levado a uma migração para o campo do decisionismo.

O sistema político funciona por meio do recebimento de incentivos da sociedade (inputs) e geram para a sociedade políticas públicas (outputs). As políticas públicas organizam a atuação do Estado a fim de solucionar determinado problema público. A seleção de quais problemas irão para agenda pública se dará por escolha do sistema político.

Por outro lado, a judicialização de políticas públicas permite que os tribunais e os juízes passem a participar da elaboração de políticas públicas sem seguir o rito do ciclo de políticas públicas. O Poder Judiciário tem um papel contramajoritário, podendo tomar decisões que contrariem a vontade da maioria com o objetivo de proteger os direitos individuais.

O número de demandas judiciais envolvendo políticas públicas tem aumentado ao longo do tempo. A judicialização de políticas públicas não é restrita ao Brasil, mas sim um fenômeno mundial. Essa expansão do Poder Judiciário ante aos demais poderes vem gerando preocupações, já que os limites estabelecidos pela Teoria de Separação de Poderes de Montesquieu não estão mais tão bem definidos.

A interferência do Judiciário em tema de políticas públicas ocorre sem que se precise haver uma preocupação com a seleção de prioridades, limitações orçamentárias e intervalo de tempo para atingir os resultados. O processo político se destina a selecionar as demandas que a sociedade considerou relevante, determinando a forma como o Estado irá se organizar para garantir os direitos estabelecidos na Constituição Federal.

O direito ao mínimo existencial se destina a garantir condições mínimas de sobrevivência a todos os cidadãos. Essa garantia pode ocorrer tanto na forma de políticas distributivas quanto redistributivas. O Poder Judiciário tem analisado questões envolvendo tais políticas e o artigo irá verificar em um caso concreto como isso tem ocorrido.

O objetivo do artigo é analisar o fenômeno da judicialização e verificar se é devida, ou não, a interferência do Judiciário em políticas envolvendo o mínimo existencial. Depois disso, será analisado um caso concreto que foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e será utilizado o método dedutivo.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL**

O Brasil é um país que apresenta grande desigualdade social. A pobreza gera pobreza, porque envolve um conjunto circular de forças, gerando encadeamentos e interdependências, que acabam mantendo uma população em estado de pobreza. Por essa razão, Gunnar Myrdal (1968, p. 31-46) analisou as desigualdades sociais e econômicas em um país, a partir do princípio da causação circular e acumulativa.

Há uma alta taxa de concentração de renda e, por isso, ocupa o lugar de um dos países mais desiguais do mundo. No último Relatório de Desenvolvimento Humano apresentou a 86ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ainda está atrás de países como Chile, Argentina, Uruguai e Peru que economicamente estão em situação muito pior do que o Brasil. O índice de desenvolvimento humano considera em sua análise a saúde, educação e renda de um país. Em relação a esses termos ainda é necessário que haja um investimento em políticas públicas.

Nem todos os cidadãos brasileiros possuem acesso a direitos básicos como alimentação, saúde, educação e moradia. Há uma grande parte da população que é marginalizada. Segundo Aníbal Quijano (1978, p. 43):

“a marginalidade social consistiria em um modo limitado e inconsistentemente estruturado de pertencimento e de participação na estrutura geral da sociedade, seja a respeito de certas áreas dentro de suas estruturas dominantes ou básicas, seja a respeito do conjunto destas, em todos ou em parte de seus setores institucionais”.

Segundo ele, a marginalidade social envolve dois elementos: (i) limitação do pertencimento e participação na estrutura geral da sociedade e (2) inconsistência da estruturação da situação resultante. Nesse sentido, não há uma integração do acesso a estrutura social, gerando a existência de um grupo excluído.

Parte da população brasileira vive à margem, sem acesso a direitos indispensáveis a sua dignidade. Segundo relatório “Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o Futuro após duas crises”, o Banco Mundial (2022) considera que está abaixo da linha de pobreza quem recebe

menos do que R\$ 499 por mês. A pobreza brasileira não reduziu muito desde 2012. Segundo estudo realizado por Marcelo Neri da FGV (2022) constatou que 29,6% dos brasileiros ainda estão em situação de pobreza.

Carlos Augusto Monteiro (2004, p. 82) define a pobreza como a “condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras”. É função do Estado garantir condições mínimas de sobrevivência. Por isso, é necessário que o Estado tenha um papel mais ativo, instrumentalizado por meio de políticas públicas, a fim de alterar a realidade social. É por meio de políticas públicas que o Estado atua para a garantia de direitos fundamentais. O papel estatal não é apenas de atender aos interesses do setor econômico, mas também garantir uma vida digna a população marginalizada.

Durante pandemia do COVID-19 esperava-se um aumento da pobreza no Brasil. Entretanto, verificou-se que na realidade não teve um impacto tão grande quanto o imaginado. Segundo o relatório do Banco Mundial (2022), isso ocorreu em virtude dos auxílios financeiros fornecidos pelo governo para a população mais vulnerável durante esse período. Logo que a ajuda financeira diminuiu, viu-se um aumento do índice.

Josué de Castro (1987) escreveu sobre a “Geografia da fome”, considerando a fome como um fenômeno histórico que decorre de decisões políticas e que representa um problema social. Os aspectos políticos têm uma influência direta sobre quem irá passar fome em uma sociedade. Por isso, a solução do problema deve passar pelo Estado, por meio de políticas públicas, já que espontaneamente isso não irá ocorrer.

Na sociedade brasileira, segundo Jessé Souza (2018, p. 258), há uma aceitação da situação de precariedade como se fosse legítima. O mercado e o Estado não podem perpetuar essa situação de hierarquia de uma parcela privilegiada. Pelo contrário, o Estado precisa atuar no sentido de reverter a hierarquia social existente, garantindo que todos tenham o mínimo existencial.

É difícil definir o que é o mínimo existencial. Trata-se de um conceito subjetivo, sendo um desafio especificar quais direitos ele engloba. Ana Paula de Barcelos (2017), defende que o mínimo existencial é formado pela seleção de direitos fundamentais que componham um conjunto de condições mínimas a fim de atender a dignidade da pessoa humana. No mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres (1989, p. 29) diz haver um “direito às condições mínimas de existência humana digna” que exigiram prestações positivas por parte do Estado.

Mesmo com esses conceitos continua não sendo objetiva a definição de quais direitos o Estado deve garantir para o mínimo existencial seja atingido e de que forma deve lutar contra

esse problema. Isso está dentro do processo de elaboração de uma política pública. Será necessário a averiguação das causas dos problemas e das possíveis soluções a fim de decidir qual poderia ser a mais indicada.

Segundo Gunnar Myrdal (1965, p. 65), o papel da teoria social na formulação da política social tem levado as ciências sociais a desenvolverem uma tecnologia social, como um instrumental para a engenharia social. Porém não há unanimidade sobre o que seriam políticas públicas. Os conceitos mais utilizados são dados por Willian Jenkins e Thomas Dye. Para Dye (2016, p. 1-2), política pública é tudo aquilo que um governo decide fazer ou não fazer. Por outro lado, Jenkins (1978, p. 15) apresenta um conceito mais restrito em que considera como política pública um conjunto de decisões políticas sobre a seleção de metas e as formas que essas serão atingidas. Nesse sentido, Jenkins exclui de sua definição aquilo que o governo decide não fazer.

Considerando o conceito de Dye, quando o Estado decide não colocar determinado problema público na agenda, ele também está fazendo política pública. A omissão pode se referir a um silêncio eloquente no sentido de que foi voluntariamente deixado de lado determinado problema. Existem diversas pautas importantes, mas o planejamento público deve elencar as prioridades.

Uma política pública é resultado da atividade política, representa uma escolha do governo, a fim de manter ou modificar uma determinada configuração social. Ela é produto do jogo político, podendo ser considerada como uma estratégia para atingir determinado fim.

Maria Valéria Junho Penha (2004, p. 107) diz que os objetivos principais a serem perseguidos pelo Brasil a fim de realizar o desenvolvimento social devem ter três objetivos principais, quais sejam, não empobrecer os que não são pobres, criar canais de ascensão para os grupos sociais mais desfavorecidos e promover o direito à vida dos mais pobres até que possam deixar de sê-lo.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 3º a erradicação da pobreza como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Contudo, como isso pode ser alcançado? Diversas formas de políticas públicas podem ser promovidas, uma delas pode ser garantir uma renda mínima.

Tradicionalmente o Estado atendia questões ligadas ao mínimo existencial de forma emergencial. Somente nos anos 70 as políticas públicas de transferência de renda passaram a ser adotadas no Brasil. Inicialmente beneficiavam restritamente idosos e portadores de deficiência e nos anos 90 foram se ampliando (ROCHA, 2013, p. ix-x).

Um exemplo de tecnologia social é o Bolsa Família, que teve sua origem em 1997 com o então presidente Fernando Henrique Cardoso sob o nome de Bolsa Escola. Foi instituído de forma regionalizada com o objetivo de levar renda e escolarização a população vulnerável. A atuação era conjunta a outros programas mais específicos, como o Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (ROCHA, 2013, p. 47-62).

Em 2002, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva promoveu alterações nessa política com o objetivo de unificar esses programas de transferência de renda já existentes, dando origem ao Bolsa Família. Em 2021, passou a se chamar Auxílio Brasil com o presidente Jair Bolsonaro e não sofreu grandes alterações. Em 2023, voltou a se chamar Bolsa Família com o terceiro mandato do presidente Lula.

O Bolsa Família, então, se refere a uma política pública de transferência de renda com o objetivo de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Observa-se que essa política pública de transferência de renda foi mantida mesmo com as diversas alterações na presidência da república, podendo até mesmo se falar que passou de uma política de governo para uma política de Estado.

### **3. INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas podem ser voltadas a corrigir a desigualdade existente na sociedade. Elas representam escolhas do governo a fim de atingir um determinado objetivo. A escolha do que deve ser feito ou deve deixar de ser feito, quem vai se beneficiar, quais os atores envolvidos etc são feitas pelo processo político. A formulação de políticas públicas se refere as escolhas de governo, o que ele entende como prioridade e quais mudanças ele deseja alcançar.

A escolha de quais políticas públicas serão realizadas não vem do acaso. A insuficiência de recursos é uma realidade fática. Por isso, devem ser elencadas prioridades. O papel de realizar essas escolhas difíceis é da política, ou seja, é resultado de uma escolha do sistema político. Nesse sentido, Bucci (2006, p. 241) define políticas públicas como “ programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

A Constituição Federal elenca uma série de direitos que devem ser garantidos, mas o orçamento público não permite o financiamento de todos ao mesmo tempo. O Brasil é o quinto maior país do mundo e possui uma população de 203 milhões (IBGE, 2024). É mais difícil para ele financiar políticas públicas para garantir todos os direitos do que é para um país como a Suíça.

Vanice Valle (2016, p. 147) diz que é autoevidente a relação entre a efetividade de políticas públicas e o orçamento. É necessário que haja correspondência entre a política pública e o provimento de recursos correspondentes. Todos os direitos têm um custo para o Estado. Assim, não é possível a sua efetivação sem a disponibilidade de receita. Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999) no livro “The cost of rights: why liberty depends on taxes” também defendem que sempre existem custos inerentes ao exercício de direitos, mas esses custos nem sempre serão monetários, podem se referir a custos de oportunidade. Esses se referem a aquilo que se deixou de ganhar quando uma escolha foi feita.

A reserva possível deriva do fato que os recursos não são infinitos, por isso, a concretização de direitos tem uma limitação financeira. A reserva do possível não se refere a uma desculpa para não cumprir as promessas da Constituição, mas apenas para justificar que devem ser eleitas prioridades para que seja possível cumprir com os limites de gastos públicos.

Segundo Lucas Daniel Ferreira de Souza (2013, p. 2) “a reserva do possível é um elemento externo, capaz de limitar ou até restringir o acesso dos titulares a um direito fundamental social específico, face à limitação orçamentária do Estado”. Por isso, devem ser eleitas prioridades e com o passar do tempo será possível ampliar o acesso a esses direitos.

Para que uma política pública exista ela precisa passar por todo um processo que vai desde a identificação do problema público até a sua avaliação. O processo político sofre influências externas para selecionar quais demandas serão incluídas na agenda pública.

Montesquieu ficou conhecido pela teoria de separação dos poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo criaria as leis, o Poder Executivo as executaria e o Poder Judiciário julgaria as violações. O poder estaria dividido entre esses três polos e haveria o controle de um sobre o outro para que nenhum deles se sobrepusesse. O objetivo era que houvesse o equilíbrio e o respeito a esfera de atuação de cada um deles.

Dentro dessa lógica, mesmo que não seja função do Judiciário, esse poderia atuar controlando políticas públicas. Essa atuação estaria dentro da ideia de um poder controlando o outro. O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 684612, com repercussão geral (Tema 698), reconheceu a possibilidade da intervenção do Poder Judiciário em tema de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais sem que isso caracterize violação a separação dos poderes. Entretanto, ainda não foram determinados quais são os limites a essa interferência.

É correto dizer que as políticas públicas podem ser objeto de judicialização. Contudo, não é tão simples assim. Não há como negar que as políticas públicas estão no âmbito da política e o judiciário está alheio a essa dinâmica, já que a sua função é de decidir.

A Constituição Federal de 1988 foi escrita com o intuito de efetuar uma transformação social, mas isso fez com que ela ficasse muito extensa. Ela tem direitos demais e isso dificulta a sua implementação. A prática política e o contexto social têm contribuído para dificuldade de concretização constitucional (BERCOVICI, 1999). O Poder Judiciário tem o papel de efetivar os direitos fundamentais e, por isso, em casos de violações ou omissões justifica a sua atuação em âmbito de políticas públicas.

Uma política pública visa atender a uma demanda, um problema público existente. Nem todos os problemas existentes poderão ser solucionados e somente alguns irão para a agenda política. A partir daí, pode ser formulada uma política pública para solucionar determinado problema. Serão analisados todos os aspectos do problema para definir quais causas se quer atacar, quais os atores envolvidos, quais os recursos necessários, como será a formalização etc.

Após, ocorrerá a implementação, tudo aquilo que foi formulado sairá do campo das ideias e se tornará realidade. Junto com a implementação ocorrerá o acompanhamento, para verificar se tudo aquilo que foi elaborado está sendo implementado ou não. E, por fim, tem a fase de avaliação dessa política pública para verificar se ela está ou não tendo efeito naquele problema público. Tudo isso representa de forma simplificada um ciclo de política pública.

O ciclo de política pública representa uma simplificação de todo o processo de uma política pública. Entretanto, na realidade as etapas não são tão definidas e não seguem exatamente essa ordem. A intervenção do judiciário nesse processo tem ocorrido sem levar em conta nada disso. Segundo Michelle Bruno Ribeiro (2020, p. 44), “a judicialização das políticas públicas nada mais é que a propositura de demandas, coletivas por natureza, questionando a ausência ou ineficiência de determinada política pública”. Pode-se pensar na judicialização como um mecanismo de controle das políticas públicas.

As políticas públicas são resultado de escolhas políticas e a intervenção do judiciário no ciclo de políticas públicas representa uma imposição do que deve ser feito sem a análise das prioridades e limitações orçamentárias. O jogo político é influenciado pelas demandas da sociedade, já que os políticos são eleitos pela população. Por outro lado, o judiciário não sofre essa mesma influência e sua intervenção em políticas públicas tem um viés contramajoritário.

A atuação do Poder Judiciário em políticas públicas pode ocorrer em todas as fases do ciclo de políticas públicas? O Poder Judiciário pode criar agenda? O Poder Judiciário deve respeitar o teto orçamentário em suas decisões? Todas essas questões continuam em aberto. É necessário que sejam definidos parâmetros para a judicialização de políticas públicas.

Para que um problema público vá para a agenda de políticas pública, é necessário que ele seja priorizado, haja uma solução e seja de interesse do processo político. Nem todos os

problemas serão priorizados pelo governo nem todos têm soluções. Além disso, é necessário que haja uma política pública favorável para que ele entre na agenda. Se for permitido que o Poder Judiciário até mesmo crie agenda, toda essa lógica do processo político será violada.

A ausência de critérios tem permitido que o Judiciário atue de forma irrestrita em tema de políticas públicas. Como consequência, isso tem tido impacto na separação dos poderes, já que o balanço entre a divisão dos poderes pode ser violado. O equilíbrio entre eles é bem sensível e no caso o Poder Judiciário estaria ganhando um peso maior do que o esperado. A atuação do Judiciário não tem se caracterizado apenas como controle de políticas públicas, tendo se mostrado próxima a formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, o papel do Poder Judiciário no controle de políticas públicas vem sendo questionado. Observa-se um alargamento da competência do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais em geral. Oscar Vilhena Vieira (2008, p. 444) utiliza o termo “supremocracia” para descrever essa expansão do Supremo em detrimento dos demais poderes. Tem se verificado uma disputa de quem irá ter a última palavra. Nos últimos anos a tensão entre os poderes tem se acirrado.

Segundo Vieira (2008, p. 445-446), o Supremo vem ampliando as suas funções. Ele não apenas exerce a função de órgão de proteção de regras constitucionais, mas também vem exercendo a função de criação de regras. Esse protagonismo tem sido ilustrado nos jornais quase todos os dias. Tem havido uma mutação do papel do juiz que de guardião das promessas da Constituição tem passado a ser objeto de expectativas.

A expansão do poder do Judiciário não é um processo restrito ao Brasil. Segundo Tate e Vallinder (1995) esse processo é mundial e se refere a tomada de decisão passar a ocupar espaço em arenas políticas que anteriormente não eram terrenos para tais decisões.

#### **4. CASO CONCRETO DE JUDICIALIZAÇÃO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA DE CIDADANIA**

A judicialização de políticas públicas como visto se refere a análise pelo Judiciário da ausência ou ineficiência dessas. Contudo, esse fenômeno pode muitas vezes representar uma violação ao ciclo de política pública, já que subverte a lógica do planejamento público.

Com base na tipologia de Lowi (1972), as políticas públicas de transferência de renda se referem a políticas redistributivas porque visam a redistribuição de renda, ou seja, direcionam recursos financeiros para uma parcela da sociedade que é vulnerável. Esse tipo de política visa garantir condições mínimas de sobrevivência para a população.

O Tribunal de Contas da União (2024) em pesquisa realizada constatou que o maior número de demandas envolvendo o Bolsa Família se referem a demora durante o processo de habilitação para recebimento do benefício e o não atendimento aos critérios estabelecidos. Sendo o considerado como principal problema a falha na gestão. Essas demandas envolvem mais problemas procedimentais e o Judiciário não está criando novos beneficiários que não seriam amparados pela política.

Todavia, as demandas não se restringem a esses temas. Tem se verificado uma ampliação dos temas que são objeto de demanda judicial. Sob a justificativa de tutela jurídica dos vulneráveis, o Judiciário tem tido um papel diretivo das políticas públicas.

Um caso diferente ocorreu em abril de 2020, logo no início do COVID-19, em que foi impetrado pela Defensoria Pública da União o Mandado de Injunção nº 7.300/DF. Esse instrumento tem como objetivo corrigir uma omissão legislativa a fim de permitir o exercício de direitos e garantias previstos na Constituição Federal. No caso, solicitava-se a fixação do valor da renda básica cidadania até que houvesse a regulamentação da Lei nº 10.835/2004.

O programa deriva iniciativa de Eduardo Suplicy que defendia a garantia de uma renda mínima a todos como uma forma para a erradicação da pobreza e marginalização e redução de desigualdades sociais. O fundamento estaria no direito inalienável de todos os brasileiros em partilhar a riqueza da nação (SUPLICY, 2002, p. 21-31).

A Lei nº 10.835 foi publicada em 09 de janeiro de 2004 e pelo seu art. 1º o recebimento do benefício deveria ter ocorrido a partir de 2005. Caso é que passados quase 20 anos o programa continuou sem qualquer tipo de regulamentação.

Segundo o art. 1º da Lei nº 10.835/2004, a renda básica cidadania se refere a concessão de um benefício monetário anual a brasileiros e estrangeiros residentes no país há mais de cinco anos, sem importar a sua condição econômica. Esse dispositivo não restringia o recebimento a pessoas em condição de vulnerabilidade, ou seja, deveria ser pago a todos. O art. 2º estabelece que caberá ao Poder Executivo estabelecer o valor do benefício. Contudo, verificou-se a omissão da regulamentação do benefício.

O Supremo Tribunal Federal concedeu em parte o pedido da Defensoria Pública da União. Entendeu que ocorreu no caso omissão em fixar o valor do benefício da renda básica cidadania tratado na Lei nº 10.835/2004, inviabilizando sua concessão. O valor deve ser fixado no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito, isto é, em 2022. Contudo, o mandado de injunção foi conhecido apenas no sentido de conceder o benefício para pessoas que estivessem em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A restrição ao grupo vulnerável se deu com base no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal que estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais. O benefício tratado na Lei 10.835/2004 seria uma das formas de concretização desse objetivo. Além disso, o STF defendeu que a previsão constitucional não é no sentido de garantir o pagamento da renda mínima a todos, independentemente da condição financeira. Defendeu-se que o Estado não precisa ser segurador universal e conceder o benefício irrestritamente.

Segundo o Ministro Marco Aurélio, relator, a renda básica de cidadania é instrumento que possibilita a redução das desigualdades socioeconômicas. Ante a inércia do executivo em regulamentar o valor do benefício, entendeu pela necessidade de fixação de um valor para a garantia de condições mínimas.

A decisão se restringe ao recebimento do benefício somente por pessoas em vulnerabilidade econômica. E enquadram-se nessa situação os indivíduos dentro da faixa de pobreza (renda *per capita* inferior a R\$ 178,00) ou extrema pobreza (renda *per capita* inferior a R\$ 89,00).

O STF também determinou que deveria ser realizado um apelo ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo a fim de realizarem atualizações dos valores dos benefícios básicos e variáveis do Bolsa Família e, ainda, aprimoramentos nos programas de transferência de renda já existentes.

Posteriormente, houve o descumprimento da ordem injuncional, pois não ocorreu a fixação do valor a título de benefício monetário em 2022. Por isso, o partido político Rede Sustentabilidade notificou o descumprimento ao STF.

Em dezembro de 2021, por meio da Lei nº 14.284/2021, o presidente Jair Bolsonaro instituiu o Auxílio Brasil e revogou o programa Bolsa Família. Segundo o art. 1º dessa lei, o programa constituiria uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania. A formulação dessa política se deu no sentido de cumprir com a ordem do Mandado de Injunção nº 7.300/DF.

Entretanto, a Lei nº 10.835/2004 continuou sem nenhuma alteração e também sem nenhuma regulamentação. Por isso, o partido político argumentava que a instituição de um benefício de renda mínima como o Auxílio Brasil descumpria a finalidade da Lei nº 10.835/2004.

O Ministro Gilmar Mendes ao analisar o caso entendeu que houve sim violação ao mandamento injuncional e que não poderia ser invocado como argumento o teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT que estabelece limites para dos gastos da União para cada

exercício financeiro. Tal dispositivo não poderia servir como escudo ao descumprimento de decisões judiciais. Além disso, o ministro deu interpretação conforme a Constituição ao art. 107-A, II, do ADCT, determinando que a diferença entre o valor os precatórios expedidos e o limite estabelecido devem ser destinados exclusivamente ao programa.

No caso acima analisado, a decisão do Supremo Tribunal Federal tinha um impacto relevante nas finanças públicas. Em virtude da pandemia vivenciada, o contexto econômico não estava favorável a criação de novas despesas. E o prazo determinado para cumprimento também não era suficiente para uma adequação dos gastos sem extrapolar o teto constitucionalmente estabelecido.

O STF ocupa o papel de garantidor das promessas constitucionais, promovendo a efetivação dos direitos ali previstos. Todavia, os direitos têm custos e o aspecto orçamentário deve ser considerado. Deve haver um planejamento das despesas e o contexto vivido ainda dificultava ainda mais. Os gastos públicos durante o período da pandemia do COVID-19 foram enormes e as finanças ainda não estavam estabilizadas.

A lógica consequencialista estabelece que ao tomar uma decisão devem ser consideradas as consequências. Nesse sentido, o artigo 20 do Decreto-lei nº 4.657 de 1942, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.376/2010, passou a prever que as decisões judiciais quando envolverem valores jurídicos abstratos devem observar as consequências práticas.

Nesse sentido, o Judiciário ao atuar sobre o tema de políticas públicas deve verificar as consequências econômicas de suas decisões. Cada juiz analisa isoladamente a sua decisão, mas quando somadas todas as decisões envolvendo políticas públicas verifica-se que o impacto nas contas públicas é expressivo. Nesse sentido, é necessário estabelecer quais são os limites dessa interferência nas escolhas políticas.

## **5. CONCLUSÃO**

A Constituição Federal garante uma série de direitos e o Estado os instrumentaliza por meio de políticas públicas. Nem todos eles conseguirão ser garantidos ao mesmo tempo em virtude das limitações orçamentárias. Por isso, são elencadas as prioridades e essas escolhas difíceis estão no âmbito da política.

O Judiciário tem atuado no controle de políticas públicas, visando garantir o atendimento aos direitos fundamentais. Contudo, em alguns casos ele acaba atuando como verdadeiro formulador de políticas.

Antes era bem clara a divisão entre o campo político e o campo judicial. Com o processo de judicialização de políticas públicas, a tomada de decisão tem ganhado espaço dentro das arenas políticas e essa divisão tem se diluído. Isso tem transformado a forma de elaboração de políticas públicas que vem deixando de seguir o ciclo usual.

A ausência de parâmetros objetivos faz com que o Poder Judiciário possa agir como formulador de políticas públicas sem que seja observado o ciclo e a dinâmica política. Algumas decisões têm ocorrido sem considerar as prioridades, restrições orçamentárias e o tempo para alcançar os resultados.

A judicialização é um fenômeno global e nos últimos anos tem se expandido ainda mais no Brasil. O Supremo Tribunal Federal tem ganhado protagonismo, sendo objeto de matérias nos jornais e discussões em família. Com isso, tem se verificado um desequilíbrio entre os poderes. O Poder Judiciário vem acumulando funções que antes eram do Legislativo e do Executivo e a teoria de separação dos poderes não tem sido suficiente explicar a realidade fática.

O juiz vem exercendo um novo papel, não é mais apenas guardião das promessas constitucionais, mas também passou a ser objeto de expectativas. Em virtude disso tem ocorrido um aumento das demandas judiciais envolvendo políticas públicas e ele tem exercido um papel mais ativo no campo das políticas públicas.

O Judiciário tem ocupado um espaço que era exclusivamente político e ele mesmo está determinando a forma como o Estado irá se organizar para oferecer bens e serviços para a sociedade. Enquanto não forem elaborados parâmetros para a atuação judicial em políticas públicas, o impacto no orçamento público continuará aumentando.

## **REFERÊNCIAS:**

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Waltzer e Robert Alexy. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 06-27, jan./jun. 2017.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a.36 n.142 abr/jun, 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 set. 1942.

BRASIL. **Lei nº 10.835**, de 8 de janeiro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 jan. 2004.

BRASIL. **Lei nº 14.284/2021**, de 29 de dezembro de 2021. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 7.300**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355407351&ext=.pdf> >. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684612**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089> >. Acesso em: 27 fev. 2024.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10 ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé; 1987.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 15 ed. New Jersey, Pearson, 2016.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

IBGE – **Projeção população**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panoram> a> Acesso em: 22 Fev. 2024.

JENKINS, William. **Policy Analysis: a political and organizational perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

MYRDAL, Gunnar. **O Valor em Teoria Social**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1965.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Pobreza, desnutrição e fome no Brasil: implicações para políticas públicas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: J. Olímpio, 2004. p. 79-96.

NERI, M. C. **Mapa da Nova Pobreza**. FGV Social, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/80762296-e1b2-46da-8927-2b59438b3acc/content>> Acesso em: 22 nov. 2024.

PENA, Maria Valéria Junho. Os desafios das políticas de combate à pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: J. Olímpio, 2004. p. 101-108.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-2022**. Disponível em: <<https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-dedesenvolvimento-humano-2021-22>>. Acesso em: 22 Fev. 2024.

QUIJANO, Aníbal. Notas sobre o conceito de marginalidade social. In: Pereira, Luiz (org.). **Populações Marginais**. São Paulo: Duas Cidades, 1978, p. 11-72.

RIBEIRO, Michelle Bruno. Democracia e a atuação do judiciário no controle de políticas públicas. In: MENDONÇA, Paulo Roberto Soares (org.). **Judicialização de políticas públicas: a visão dos juristas**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020, p 40-58.

ROCHA, Sonia. **Transferências de renda: o fim da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania Brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 29, n. 1, 2013. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/524>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TCU. **Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais**. Disponível em: <[https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/tempestividade\\_e\\_focalizacao\\_dos\\_beneficios\\_assistenciais.html](https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/tempestividade_e_focalizacao_dos_beneficios_assistenciais.html)>. Acesso em: 28 Fev. 2024

TORRES, R. L. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 177, p. 29-49, 1989.

VALLE, Vanice Regine Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. Revista Direito GV, v. 8., p. 441-463, Jul-Dez, de 2008.

WEBER, Max. Metodologia das Ciências Sociais, parte 1. São Paulo: Cortez, Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001. p.110-111.

WORLD BANK. (2022). **Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises**. Washington D.C.: World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19298bfa-067d-504c-8e34-00b20e3139d2/content>>. Acesso em: 22 fev. 2024.