

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

GIANPAOLO POGGIO SMANIO

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 Haydée 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 Marcilio 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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos, Frederico Thales de Araújo Martos, Gianpaolo Poggio Smanio – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-295-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou, nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, o seu XXXII Congresso Nacional, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O tema central desta edição — “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — espelha, com precisão, os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. Em um cenário marcado pela intensificação das interconexões econômicas, políticas, culturais e tecnológicas, o Direito é convocado a repensar suas categorias, a dialogar com outros campos do saber e a responder a demandas sociais complexas, muitas vezes transnacionais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” se insere de modo orgânico na proposta geral do Congresso. Ao focalizar temas como saúde, educação, habitação, trabalho, políticas antirracistas, controle social, transparência e proteção de grupos vulneráveis, o GT evidencia que o futuro do Direito — e sua internacionalização — passa pela densificação dos direitos sociais e pela construção de políticas públicas comprometidas com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais. Os debates aqui reunidos dialogam com agendas globais (como a Agenda 2030 da ONU) e, ao mesmo tempo, enfrentam problemas concretos do contexto brasileiro, reafirmando a centralidade das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito em permanente reconstrução.

As atividades do GT foram coordenadas pelos(as) professores(as) Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ), Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF) e Gianpaolo Poggio Smanio (UPM), que conduziram os trabalhos com rigor acadêmico, sensibilidade institucional e abertura ao diálogo.

A obra que ora se apresenta reúne os artigos selecionados pelo sistema de dupla revisão cega, com avaliação por pareceristas ad hoc, para exposição no Congresso. Os textos resultam de pesquisas amadurecidas, comprometidas com a reflexão crítica e com a construção de respostas jurídicas e institucionais para problemas complexos da realidade brasileira.

Constituem contribuições relevantes para os Programas de Pós-Graduação em Direito congregados pelo CONPEDI e para pesquisadoras e pesquisadores interessados na interface entre direitos sociais, políticas públicas e transformação social.

A seguir, apresentam-se os trabalhos desta edição, em síntese:

Título: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Autor: Abraão Lucas Ferreira Guimarães

Resumo: O artigo discute até que ponto a atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, pode ser considerada legítima sem violar a separação dos poderes. Diferenciam-se judicialização e ativismo judicial, ressaltando que decisões voltadas à tutela individual podem tensionar a implementação de políticas públicas coletivas e a gestão orçamentária. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho busca delinear critérios constitucionais de contenção e racionalidade da intervenção judicial, de modo a compatibilizar a proteção de direitos fundamentais com o espaço decisório dos demais poderes.

Título: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS NO CUIDADO INTEGRAL DA SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA INTELECTUAL

Autores: Janaína Machado Sturza, Nicoli Francieli Gross, Renata Favoni Biudes

Resumo: A pesquisa examina os obstáculos à construção de políticas públicas intersetoriais para o cuidado integral da saúde mental de crianças com deficiência intelectual. Critica-se a hegemonia de um modelo biomédico reducionista, que desconsidera dimensões subjetivas e afetivas e reproduz práticas capacitistas nos sistemas de saúde, educação e assistência social. Com base em revisão bibliográfica e análise de marcos normativos, o estudo evidencia a invisibilidade estrutural desse grupo e propõe caminhos para políticas inclusivas fundadas na dignidade, na equidade e na integralidade do cuidado.

Título: MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: ANÁLISE DO PL N° 572/2022 E DIREITO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autora: Miriam Yanikian

Resumo: O artigo analisa o PL nº 572/2022 como lei-marco em Direitos Humanos e Empresas, destacando seu papel na transição do soft law para o hard law e na imposição de deveres de devida diligência às empresas. A partir de pesquisa qualitativa, baseada em documentos oficiais, notas técnicas e posicionamentos empresariais, demonstra-se como a pauta ingressa na agenda governamental em razão de desastres socioambientais e da atuação da sociedade civil. Conclui-se que o projeto representa avanço relevante, mas depende de arranjos institucionais sólidos e da superação de resistências para produzir efeitos concretos.

Título: UM OLHAR DISCRIMINATÓRIO DE GÊNERO: USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS EM PROCESSOS DE SELEÇÃO E RECRUTAMENTO

Autoras: Ana Carolina de Sá Juzo, Lais Faleiros Furuya

Resumo: O estudo investiga como o uso de ferramentas de inteligência artificial em processos de seleção e recrutamento pode reforçar discriminações de gênero. Com base em revisão narrativa de literatura e em dados sobre práticas empresariais, demonstra-se que algoritmos treinados com bases enviesadas tendem a replicar estereótipos e reduzir a diversidade. O trabalho sustenta que os ganhos de eficiência não podem obscurecer os impactos excludentes dessas tecnologias, apontando a necessidade de regulação, transparência e revisão crítica dos parâmetros utilizados pelos sistemas de IA.

Título: ECONOMIA CRIATIVA E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA CULTURAL NA ERA DIGITAL

Autores: Amanda Taha Junqueira, Beatriz Anceschi dos Santos, Gianpaolo Poggio Smanio

Resumo: A pesquisa discute os desafios regulatórios da economia criativa diante da centralidade das plataformas digitais. Partindo da cultura como direito fundamental, analisa-se como a plataformização da criatividade reconfigura a cidadania cultural e concentra poder econômico e simbólico. Com método qualitativo e análise bibliográfica e documental, o artigo propõe diretrizes para a atuação estatal capazes de equilibrar interesses econômicos e proteção de direitos, de modo a estruturar um ecossistema digital que fortaleça o bem comum e a diversidade cultural.

Título: POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: UMA EXPERIÊNCIA PARA A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL

Autor: Álick Henrique Souza Eduardo

Resumo: O artigo examina três precedentes paradigmáticos — a ADPF nº 976 e os casos Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Fazenda Brasil Verde — para compreender violações estruturais ao direito social ao trabalho e as respostas judiciais formuladas. Analisa-se como medidas determinadas nesses processos, muitas delas configurando verdadeiras políticas públicas, podem servir de modelo para processos estruturais na Justiça do Trabalho. O estudo conclui pela relevância do processo estrutural laboral como instrumento de enfrentamento de violações persistentes e de indução de políticas protetivas.

Título: A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES

Autores: Aline Rayane Vieira Maia, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira

Resumo: O trabalho discute a extensão da Lei de Acesso à Informação a instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que recebem recursos públicos indiretos, como ProUni e FIES. Utilizando método dedutivo, revisão bibliográfica e análise documental, os autores defendem que a natureza pública dos recursos e o interesse social da educação justificam a incidência da LAI sobre essas entidades. Conclui-se que tal interpretação fortalece o controle social, amplia a transparência e reforça a legitimidade democrática na gestão do ensino superior privado beneficiário de políticas públicas.

Título: JUDICIALIZAÇÃO PARA FORNECIMENTO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA): ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Autores: Carla Bertoncini, Carla Graia Correia, Isadora Ribeiro Correa

Resumo: A pesquisa analisa vinte julgados do TJPR sobre o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com TEA. À luz de instrumentos internacionais e da legislação interna, demonstra-se que a concessão judicial de professor ou profissional de apoio educacional especializado tem sido condição prática para a efetivação do direito. O estudo evidencia omissões administrativas e falhas estruturais, concluindo que a judicialização, embora necessária no contexto atual, revela a urgência de políticas orçamentárias, planejamento e capacitação para que a inclusão escolar deixe de depender do Judiciário.

Título: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CAMPO DE ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NO BRASIL

Autora: Silvia Campos Paulino

Resumo: O artigo argumenta que a implementação das cotas raciais consolidou um campo específico de estudo em Direito e Políticas Públicas Antirracistas. Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, resgata trajetórias de pioneiras negras, apresenta dados sobre o impacto das ações afirmativas e denuncia a falsa neutralidade do Direito. Sustenta-se que as cotas, mais do que políticas reparatórias, são instrumentos de transformação estrutural, capazes de confrontar a branquitude, desestabilizar o racismo institucional e redefinir o papel do Direito na promoção da justiça racial.

Título: O CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL LOCAL: UMA QUESTÃO SOCIO-ORÇAMENTÁRIA

Autora: Erica Antonia Bianco De Soto Inoue

Resumo: A autora discute o custo das políticas públicas a partir da construção de um conceito de mínimo existencial sensível às realidades locais. Amparada em referencial interdisciplinar, sustenta que a concretização de direitos sociais exige escolhas públicas fundadas em evidências, critérios de justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. A análise reforça a importância da avaliação de políticas e do controle social como instrumentos para definir prioridades, evitando uma compreensão abstrata do mínimo existencial dissociada das capacidades financeiras e das desigualdades territoriais.

Título: A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E O DEVER DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Autor: Alberto Lopes Da Rosa

Resumo: Com base na teoria de John Rawls, o artigo examina o direito ao mínimo existencial e a legitimação pragmática dos direitos humanos, relacionando-os às políticas de renda mínima, em especial ao Programa Bolsa Família. Por meio de pesquisa bibliográfica e abordagem hipotético-dedutiva, analisa-se a forma como a política de transferência condicionada de renda contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades. Conclui-se

que políticas de renda básica atreladas a condicionalidades podem constituir mecanismo adequado para assegurar liberdade real e dignidade material em sociedades marcadas por profundas assimetrias sociais.

Título: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO GOVERNO FEDERAL: FORMAÇÃO DA AGENDA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Autores: Roberta Candeia Gonçalves, Thiago Arruda Queiroz Lima

Resumo: O artigo analisa a formação da agenda do Programa Minha Casa Minha Vida, comparando o período da Presidência de Michel Temer com o atual mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Com base em pesquisa bibliográfica, documental e em dados oficiais, demonstra-se que o programa, em certos momentos, foi orientado predominantemente por lógica de mercado, com baixa participação popular. A retomada do programa no governo Lula é examinada à luz da reativação de mecanismos de participação na política urbana federal, evidenciando disputas assimétricas entre agentes econômicos e movimentos sociais por habitação digna e cidade inclusiva.

Título: CATÁSTROFE DE PETRÓPOLIS (2022) E O DIREITO À HABITAÇÃO DIGNA: REFLEXÕES À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM

Autores: Aline dos Santos Lima Rispoli, Klever Paulo Leal Filpo

Resumo: A pesquisa parte da tragédia de Petrópolis (2022) para discutir a desvalorização do direito à moradia digna em um contexto de intensificação das mudanças climáticas. Com base em revisão bibliográfica e documental, analisa-se a omissão estatal na prevenção de desastres e na proteção de populações vulneráveis. À luz da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum, evidencia-se como a negação de direitos básicos compromete a possibilidade de uma vida digna. O estudo reforça a necessidade de políticas públicas de adaptação climática, planejamento urbano e proteção socioambiental integradas.

Título: OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: O CASO DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Autor: Nicholas Arena Paliologo

Resumo: O artigo examina o funcionamento dos comitês de monitoramento previstos no Novo Marco Legal do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro, identificando barreiras à efetivação do controle social. A partir de abordagem qualitativa, com análise documental e de procedimentos administrativos do Ministério Público, constata-se problemas de infraestrutura, assimetria de informação e desequilíbrio de poder entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige condições materiais, acesso à informação e mecanismos de participação que viabilizem a universalização do saneamento e a gestão sustentável dos recursos hídricos.

Título: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Autores: Cláudia Loeff Poglia, Álvaro Luiz Poglia

Resumo: O estudo analisa o desenho e a eficácia de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa idosa, especialmente no campo da segurança pública. A partir de documentos internacionais, legislação interna e dados sobre violência contra idosos, evidencia-se a existência de um arcabouço normativo robusto, mas insuficientemente implementado. A pesquisa, de caráter teórico-normativo e social, conclui que a ausência de políticas criminais específicas, de redes de proteção articuladas e de estrutura adequada perpetua vulnerabilidades e exclusão, em um contexto de acelerado envelhecimento populacional.

Título: POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESERVA DO POSSÍVEL

Autores: Rubens Alexandre Elias Calixto, Tarcisio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

Resumo: O artigo discute a implementação de políticas públicas à luz da teoria do Estado Social desenhado pela Constituição de 1988 e do debate em torno da chamada reserva do possível. Após reconstruir os fundamentos teóricos do dever estatal de concretização de direitos sociais, o estudo analisa decisões dos tribunais superiores que enfrentam a tensão entre judicialização de políticas e separação de poderes. Os autores sustentam que, quando pautadas em proporcionalidade, racionalidade e cooperação institucional, as intervenções judiciais podem ser legítimas e compatíveis com a discricionariedade administrativa.

Título: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ESTADUAL Nº 100/2007: IMPACTOS ADMINISTRATIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA ADI 4876

Autores: Valdenio Mendes De Souza, Ana Virginia Rodrigues de Souza, Eliane Venâncio Martins

Resumo: O artigo revisita a Lei Complementar nº 100/2007, do Estado de Minas Gerais, que buscou regularizar a situação de milhares de servidores temporários sem concurso, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF na ADI 4876. Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os impactos sociais, administrativos e jurídicos da promulgação e da anulação da norma, bem como a modulação de efeitos adotada pela Corte. Conclui-se que o julgamento reafirmou a centralidade do concurso público, reforçou a necessidade de práticas de compliance na gestão de pessoal e oferece lições relevantes para a governança e para a preservação de direitos fundamentais no âmbito da administração pública.

Em perspectiva acadêmica e científica, este conjunto de trabalhos convida o leitor a um mergulho cuidadoso em temas que atravessam a vida concreta das pessoas e a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito. A qualidade das pesquisas apresentadas, o rigor metodológico e a diversidade de enfoques atestam a importância do XXXII CONPEDI como espaço privilegiado de diálogo acadêmico, formação crítica e construção compartilhada de soluções para os desafios do presente e do futuro do Direito.

Que a leitura destas páginas inspire novas investigações, fortaleça redes de cooperação e contribua, em última análise, para um projeto de sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

Profa. Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF)

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio (UPM)

A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E O DEVER DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

THE PRAGMATIC LEGITIMATION OF HUMAN RIGHTS AND THE DUTY TO IMPLEMENT MINIMUM INCOME PUBLIC POLICIES: THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

Alberto Lopes Da Rosa

Resumo

A pesquisa compreende o estudo do direito ao mínimo existencial à luz da teoria da legitimação pragmática dos direitos humanos proposta pelo cientista político John Rawls. O estudo busca analisar a importância da implementação de políticas públicas aptas a assegurar o direito ao mínimo existencial com a finalidade de garantir aos indivíduos o exercício de uma plena liberdade no âmbito de um Estado Democrático de Direito. A contribuição proposta pelo presente estudo busca demonstrar a importância do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e das desigualdades. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se o método científico hipotético-dedutivo e a técnica da pesquisa bibliográfica. Em sua primeira parte, o artigo analisa o conceito de justiça em John Rawls e a noção de legitimação pragmática. Em seguida é empreendido um cotejo entre os princípios da liberdade e da igualdade, relacionando-os ao direito ao mínimo existencial. No tópico seguinte, a pesquisa investiga a política pública de renda básica familiar brasileira, instituída em 2003 pelo Programa Bolsa Família, destacando os principais avanços e retrocessos das políticas públicas de redistribuição de renda no Brasil do século XXI. Por fim, conclui a pesquisa que a política pública de renda básica familiar brasileira, nos moldes instituídos pelo Programa Bolsa Família e que contempla condicionalidades para a concessão dos benefícios, revela-se mais adequada para a efetividade de um direito ao mínimo existencial.

Palavras-chave: Legitimação pragmática, Direitos humanos, Mínimo existencial, Renda mínima, Programa bolsa família

Abstract/Resumen/Résumé

This paper examines the right to a minimum standard of living in light of political scientist John Rawls's theory of pragmatic legitimacy of human rights. This study seeks to analyze the importance of implementing public policies capable of ensuring the right to a minimum standard of living, thus guaranteeing individuals the exercise of full freedom within a Democratic State of law. This study's contribution demonstrates the importance of the Bolsa Família Program in reducing poverty and inequality. The research employed the hypothetical-deductive scientific method and bibliographical research. The first part of the article analyzes John Rawls's concept of justice and the notion of pragmatic legitimacy. The article then compares the principles of liberty and equality, relating them to the right to a minimum

standard of living. In the following section, the research investigates the Brazilian basic family income public policy, established in 2003 by the Bolsa Família Program, highlighting the main advances and setbacks of public policies for income redistribution in 21st-century Brazil. Finally, the research concludes that the Brazilian basic family income public policy, as established by the Bolsa Família Program and which includes conditionalities for the granting of benefits, proves to be more appropriate for the effectiveness of the right to a minimum subsistence level.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Pragmatic legitimation, Human rights, Minimum standard of life, Minimum income, Bolsa família program

INTRODUÇÃO

O termo “direitos humanos” é utilizado para designar aqueles direitos mais básicos de toda pessoa humana sendo, por consequência, utilizado para designar os direitos que asseguram aos indivíduos não apenas o direito a uma vida qualquer, mas a uma vida digna. Tal afirmação é confirmada já no preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos que afirma a “*necessidade de proteção da dignidade humana*”, estabelecendo em seu art. 1º que “todos os seres humanos nascem **livres e iguais**, em *dignidade e direitos*”.

Neste contexto, quando no plano do ordenamento jurídico interno, identifica-se que ao assegurar o direito à vida como um direito fundamental, a Constituição da República não está prevendo a garantia exclusivamente do direito à vida em oposição à morte, mas o direito a uma vida digna. Do art. 3º da Carta Cidadã verifica-se os objetivos fundamentais da República, quais sejam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, com o combate ao preconceito e outras formas de discriminação.

A construção de uma sociedade justa, na qual a dignidade da pessoa humana seja respeitada e promovida, além de ser positivada no ordenamento jurídico nacional, é uma preocupação central da filosofia política contemporânea. Diante das profundas desigualdades sociais e da escassez de recursos, torna-se imprescindível repensar os fundamentos teóricos que legitimam os direitos humanos e orientam a formulação de políticas públicas voltadas à garantia de condições mínimas de existência digna. Nesse cenário, a obra de John Rawls emerge como uma das mais influentes contribuições teóricas ao debate sobre justiça social.

A partir da teoria da justiça como equidade, Rawls propõe uma fundamentação moral para os princípios que devem reger as instituições políticas, econômicas e jurídicas, ancorada na ideia de que pessoas racionais, colocadas em uma posição original de igualdade, escolheriam regras justas para governar a convivência social. A abordagem procedimentalista rawlsiana, ao privilegiar a racionalidade e o consenso como mecanismos de legitimação, oferece uma base sólida para refletir sobre a efetividade e a universalização dos direitos humanos em contextos democráticos.

No primeiro capítulo do presente trabalho, é empreendida a análise do conceito de justiça em John Rawls e sua articulação com a noção de legitimação pragmática dos direitos humanos defendida pelo referido autor que encara a liberdade como o valor máximo em uma democracia.

No tópico seguinte é empreendida uma abordagem que, no plano teórico destaca as contribuições de Ronald Dworkin e Ricardo Lobo Torres sobre igualdade, liberdade e o direito ao mínimo existencial, enquanto o primeiro autor entende, diferentemente de Rawls, que é a igualdade o valor máximo, o segundo autor desenvolve que o direito ao mínimo existencial é até mesmo pré-constitucional, ou seja, é preciso que este seja assegurado, pois do contrário, o exercício dos demais direitos fundamentais restaria prejudicado.

No terceiro capítulo, é examinada a experiência brasileira com políticas de transferência de renda, com especial atenção ao Programa Bolsa Família, sua evolução normativa e institucional, bem como sua importância na concretização do mínimo existencial em um modelo de justiça distributiva compatível com os parâmetros constitucionais à luz da ideia de dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

1. O CONCEITO DE JUSTIÇA EM RAWLS E A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Ao buscar delinear um conceito de justiça, uma das principais obras contemporâneas a ser consultada é certamente a Teoria da Justiça de John Rawls que, no início da década de 70, sem romper com a teoria do liberalismo, elaborou um trabalho pioneiro. Na elaboração de sua teoria ideal de justiça, Rawls trabalhou com a fundamentação moral da justiça e também com as instituições¹.

Para estabelecer um conceito de justiça moral o referido autor trabalha os valores da igualdade e da liberdade, para então verificar o que a sociedade deveria fazer para ser justa. A teoria da justiça de Rawls não tem a pretensão de oferecer uma nova definição de Direito, nem de estudar a sua estrutura, mas parte da pergunta sobre qual seria o pressuposto necessário para a construção de uma sociedade justa a partir de sujeitos concretos e o que esses sujeitos precisam fazer para produzir uma teoria moral da justiça.

A teoria proposta por Rawls é contratualista, seguindo a mesma linha da filosofia política de autores como Locke, Rousseau e Kant.

¹ Sobre Teoria da Justiça, importante verificar também NUSSBAUM: Teorias da justiça social devem ser abstratas. Elas devem ter generalidade e potencial teórico que lhes permita ir além dos conflitos políticos de seu tempo, mesmo quando estas tem origem no próprio conflito. Mesmo a justificação política requer esta abstração: não se pode justificar uma teoria política, ao menos que se possa mostrar que esta pode ser estável ao longo do tempo, recebendo o apoio dos cidadãos por mais do que razões estreitamente de auto-proteção ou instrumental. (2006, p. 1, tradução livre).

Para delimitar sua teoria e os princípios que a regem, Rawls propõe que o ponto de partida seja uma posição inicial hipotética e sem realidade histórica, na qual haveria uma negociação entre os indivíduos com o objetivo de estabelecer um contrato social. Nesta posição inicial as pessoas livres e iguais estão despidas de simpatias e ódios, postas em uma situação de imparcialidade, denominada pelo autor “véu da ignorância”, na qual desconhecem tanto sua posição social original quanto suas capacidades e preferências. Assim, o “véu da ignorância” fornece uma representação da moral imparcial que é próxima do ideal kantiano de que nenhuma pessoa humana deve ser utilizada como um mero meio para o alcance da finalidade das outras.

Para a construção dos conceitos de sua teoria, Rawls fundamenta-se sobre a posição original e a estrutura básica da sociedade, a partir de uma situação hipotética nas quais as pessoas racionais e livres são capazes de, sob o véu da ignorância, escolher os princípios pelos quais querem reger a sociedade.

Toda sociedade tem a necessidade de produzir o conceito de justiça, o que se dá a partir da criação hipotética de uma posição original, na qual os sujeitos racionais, moralmente livres e iguais, a partir do véu da ignorância, são capazes de chegar a um denominador comum sobre o que é a justiça (RAWLS, 1999, p. 10).

Sem esses princípios da justiça, não é possível ter a estrutura básica da sociedade. Ou seja, uma vez produzidos racionalmente os princípios da justiça, estes irão nortear a estrutura básica da sociedade, que consiste no modelo pelo qual as instituições se baseiam. Na concepção de Rawls os três grandes pilares institucionais de uma sociedade são a política, a economia e o direito (1999, pp. 6-7).

São as instituições sociais que definem os direitos e deveres de cada cidadão, quais os determinados tipos de vida possíveis aos membros de uma dada sociedade e quais são os projetos de vida e as expectativas pessoais de cada um desses membros. É a sociedade que regula, portanto, o seu senso de justiça, seu senso de dever.

Após a definição desta estrutura básica, não seria admissível que cada um tivesse sua própria concepção de justiça, pois a sociedade passa a ser regulada por uma noção de justiça aceita pelos indivíduos, o que, por sua vez, pressupõe uma teoria moral para o funcionamento da estrutura social, havendo assim um núcleo rígido de direitos, com fundamento na moral.

Ao utilizar a figura do “véu da ignorância” através do qual as pessoas estariam despidas de suas características individualizadoras e colocadas numa situação de igualdade original onde seriam capazes de escolher os princípios de justiça independente do lugar que ocupariam dentro da sociedade, Rawls indica a existência do chamado equilíbrio reflexivo.

Este seria o interregno que expressa o momento de reflexão, de ponderação baseado em critérios válidos de racionalidade dos juízos morais. *Esse modelo de coerência entre racionalidade e juízos morais constitui a base para que princípios morais se corrijam e se dinamizem. Essa dinâmica origina o equilíbrio refletido* (BARBOSA-FOHRMANN, 2011, p. 787).

Em suma, a abstração conduziu à construção de premissas, consistentes nos princípios de justiça, os quais regerão os contratos para o estabelecimento de uma sociedade justa, assim, os princípios de justiça, portanto, resultam de um acordo equitativo. Essa concepção de justiça vai se concretizar tanto na Constituição quanto nas leis.

Ademais, ao criar princípios políticos básicos a partir de um conjunto bem livre de pressupostos, Rawls tem o objetivo de indicar o que ele denomina de *justiça procedimental pura*, que nada mais é do que pensar em instituições base de um Estado de Direito, quais sejam o devido processo legal e legislativo. Observa-se que a justiça para Rawls é procedimental, pois para o alcance do resultado correto, é imprescindível que o procedimento também seja correto. Com isso, o autor afasta-se da tradição histórica jusnaturalista, em especial Locke e Kant, na medida em que na sua teoria não existiriam direitos naturais no estado de natureza.

Assim, por meio dos conceitos de Autonomia, Igualdade Original, Véu da Ignorância, Racionalidade dos Indivíduos, Pluralismo, Cooperação Social e Consenso Sobreposto, Rawls esboça um procedimento orientado pelo equilíbrio entre os juízos individuais e os princípios morais de justiça (BARBOSA-FOHRMANN, 2011, p. 785). Por isso, a teoria de Rawls é procedimentalista contemporânea e tem inspirado bastante o neoconstitucionalismo que lida muito com essa questão do procedimento como forma de estabelecer princípios que vão guiar a constituição e o resultado mais importante de um procedimentalista rawlsoniano é a produção de princípios. Daí advém os questionamentos acerca do apelo normativo ou apenas axiológico dos princípios.

Neste contexto, é importante observar a forte influência que o movimento pós-positivista desempenha na transformação da dogmática jurídica brasileira, em especial na esfera do constitucionalismo em que, mediante um esforço de superação do legalismo estrito, busca-se alternativa distinta da invocação de um jusnaturalismo de atributos metafísicos. Ou seja, busca-se uma alternativa ao dualismo entre direito natural e direito positivo.

Esse movimento pós-positivista no âmbito do direito constitucional é o que se costuma denominar de neoconstitucionalismo, movimento que pode ser bem condensado em algumas características que auxiliam na formação de um arcabouço institucional no qual há a reaproximação do Direito e da Ética, quais sejam: (i) **a atribuição de normatividade aos**

princípios e a definição de suas relações com valores e regras; (ii) a reabilitação da argumentação jurídica; (iii) a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o (iv) desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a ideia de dignidade da pessoa humana (BARROSO, 2005).

A atuação do STF tem demonstrado cada vez mais ao longo das últimas duas décadas a força normativa dos princípios no Brasil, o que enseja numa redefinição do papel dos princípios na constituição.

Na concepção de Rawls os princípios da justiça são: 1) liberdade, a qual se consubstancia na premissa de que cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema de liberdades idêntico para outras; 2) igualdade, a qual pressupõe a efetivação de uma justiça distributiva pela qual as desigualdades econômicas e sociais devem ser distribuídas de uma maneira que tenham por escopo simultaneamente o benefício de todos e que decorra de posições e funções às quais todos tem acesso, e; 3) diferença, que se correlaciona com o princípio da igualdade, na medida em que, corresponde a uma justiça distributiva que proporciona uma maior expectativa de benefícios aos menos favorecidos, a propiciar a todos uma posição de igualdade equitativa de oportunidades (BARBOSA-FOHRMANN, 2011, p. 786).

O léxico universal se espelha no princípio que, por sua vez, é estabelecido por um procedimento neutro, onde os princípios são colocados de forma seriada em uma ordem que exige a satisfação do primeiro princípio na ordenação antes que possamos passar para o segundo e assim sucessivamente. Neste passo, um princípio não seria aplicável até que aquele imediatamente anterior a este fosse plenamente atendido, ou mesmo inaplicável ao caso concreto.

Desta forma, Rawls estabelece uma ordem serial dos princípios da justiça, de modo que não haja conflito entre os três princípios. O princípio da liberdade prevalece sobre o da igualdade e, por isso, não é limitado por ele. A limitação do princípio da liberdade só pode se dar quando, no momento de sua aplicação, é limitado por um outro princípio de liberdade e assim, tem prevalência sobre os direitos provenientes do princípio da igualdade e da diferença².

Acerca da aplicabilidade dos princípios da justiça, pode-se dizer que tais princípios “*são aplicados a determinadas regras referentes ao procedimento político institucional e ao procedimento que regula os direitos fundamentais e as liberdades básicas. É a razão pública que origina e fixa essas regras*” (BARBOSA-FOHRMANN, 2011, p. 787).

² Neste sentido ver também SANDEL, 2013, pp. 177-179.

Ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República brasileira³, a Constituição Federal de 1988, não apenas legitima os Direitos Humanos, mas impõe também uma obrigação ao Governo e aos governantes que devem utilizar todos os instrumentos possíveis tanto na formulação, quanto na implantação e execução de políticas públicas.

Portanto, cabe ao Estado atuar e intervir para o cumprimento dos princípios fundamentais da República, em especial o mais importante deles, o de garantir a dignidade da pessoa humana, o que se dá por meio de uma distribuição justa, que proporcione a todos uma igualdade de recursos.

2. LIBERDADE-IGUALDADE E O DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL

Em um ambiente de escassez de recursos, a teoria do direito ao mínimo existencial propõe oferecer uma racionalidade que conduza a uma distribuição igualitária dos bens sociais, por meio de políticas públicas focalizadas e de escolhas orçamentárias racionais.

Antes de verificar a teoria do direito ao mínimo existencial, magistralmente desenvolvida por Ricardo Lobo Torres, é importante perquirir o pensamento de Dworkin que, diferentemente de Rawls, vê a igualdade como o mais importante princípio moral de justiça.

No capítulo introdutório de sua obra *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*, Dworkin afirma que “a consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania” (DWORKIN, 2005). Assim, o governo deve proporcionar aos indivíduos a igualdade material, definida pelo referido autor como igualdade de recursos, que vem a corresponder a uma igualdade distributiva.

A distribuição das riquezas é resultado de uma ordem jurídica e a riqueza dos indivíduos depende muito das leis que são promulgadas. Logo, a igualdade distributiva corresponde à concretização, no campo econômico, de um ideal mais abstrato da igualdade o qual nenhum governo legítimo pode negar, qual seja, a *igualdade de consideração*. Dworkin defende que a distribuição das riquezas sociais deve, de certo modo, expressar as escolhas das pessoas.

Desta forma, nem sempre uma distribuição idêntica das riquezas é a forma mais justa ou igualitária e, para isso, estabelece uma importante distinção entre o que denomina de igualdade de bem-estar⁴ e de igualdade de recursos. O autor refuta a primeira delas e esclarece

³ Art. 1º, III da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴ Dworkin analisa as diversas teorias sobre a igualdade de bem-estar existentes e estabelece uma divisão em dois diferentes grupos. O primeiro grupo, o qual denomina de teorias bem-sucedidas do bem-estar, compreende aquelas que *presumem que o bem-estar individual é uma questão de êxito na satisfação de preferências, na realização de metas e aspirações e, assim, a igualdade de êxito, como conceito de igualdade de bem-estar, recomenda a*

que nela os indivíduos devem decidir o tipo de vida que querem independentemente das informações pertinentes para decidir o quanto suas escolhas reduzirão ou aumentarão a capacidade de outros terem o que querem. De outro turno, a igualdade de recursos se estabelece com base em dois princípios os quais dão forma e apoio à teoria da igualdade defendida por Dworkin, quais sejam o Princípio da Igual Importância e o Princípio da Responsabilidade Especial. (DWORKIN, 2005, p. 85).

Pelo Princípio da Igual Importância entende-se que cada vida humana deva ser bem-sucedida, ao invés de desperdiçada, este princípio corresponde à virtude especial e indispensável dos soberanos. Já o segundo princípio apesar de reconhecer a importância do êxito da vida humana, leva em consideração que cada pessoa tem responsabilidade especial e final por este sucesso.

É a partir destes princípios que é possível delinear e compreender a diferença entre responsabilidade e circunstâncias. Cada indivíduo assume as responsabilidades pelos seus próprios atos, pelas suas escolhas, já as circunstâncias são diferentes. Não pode o indivíduo assumir responsabilidade pelas circunstâncias, pois esta não resulta de sua escolha e está além do seu controle.

As desigualdades resultantes de circunstâncias mostram-se moralmente arbitrárias e, portanto, merecem alguma forma de correção. Não pode o indivíduo ser refém das circunstâncias as quais não escolhe, cabendo ao Estado prover a todos a chamada igualdade de recursos para que os indivíduos sejam livres e iguais para efetuar suas escolhas.

É justamente a partir deste ponto que se pode verificar a existência de 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, 2009, p.8). O Estado deve prover aos indivíduos as circunstâncias necessárias para que estes possam livremente efetuar suas escolhas.

Assim, a garantia do mínimo existencial aos indivíduos tem fundamento tanto na liberdade⁵ defendida por Rawls, quanto na igualdade de recursos defendida por Dworkin. Como

distribuição e a transferência de recursos até que nenhuma transferência adicional possa reduzir as diferenças entre os êxitos das pessoas. O autor ressalva que como as pessoas tem diferentes tipos de preferências, estão, por conseguinte, disponíveis várias versões de igualdade de êxito. Já no segundo grupo o referido autor reúne aquelas as quais denomina de teorias de estado de consciência, nestas o objetivo da distribuição é buscar propiciar a todas as pessoas um nível máximo possível de igualdade em algum aspecto ou qualidade de sua vida consciente. A este grupo são adeptos muitos dos utilitaristas, dentre eles Bentham, estes acreditavam que *o bem-estar consistia em prazer e fuga da dor; a igualdade de bem estar, assim definida, exigiria uma distribuição com propensão a deixar as pessoas iguais no saldo do prazer sobre a dor.*

⁵ Neste sentido também é importante observar Amartya Sen para quem a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou da política pode, da mesma

afirmado por Ricardo Lobo Torres, “*a igualdade de chances ou oportunidades, que é igualdade na liberdade, informa a ideia de mínimo existencial, que visa a garantir as condições iniciais da liberdade*” (TORRES, 2009, p. 174). Isso significa que as condições mínimas para o florescimento da igualdade social só podem ser garantidas se há igualdade de oportunidades.

A proteção ao mínimo existencial legitima a própria Carta Constitucional de 1988 que está centrada sobre a dignidade da pessoa humana, desta forma, sua legitimação é anterior à própria Constituição, assentada no campo da ética, “*fundamentada nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na ideia de felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana*” (TORRES, 2009, p. 13). De forma ainda mais evidente, em obra que é dedicada ao estudo do direito financeiro e tributário o autor ressalta que:

O mínimo existencial exhibe as características básicas dos direitos da liberdade: **é pré-constitucional**, posto que inerente à pessoa humana; **constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a**; tem validade *erga omnes*, aproximando-se do conceito e das consequências do estado de necessidade; não se esgota no elenco do art. 5º da Constituição nem em catálogo preexistente; é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social (TORRES, 2011, p. 70 – grifei).

Neste passo, em um regime democrático, o efetivo desenvolvimento social, econômico e cultural deve representar também a melhoria das condições de vida de todos os cidadãos. O desenvolvimento econômico deve ser justo, não podendo ser um fim em si mesmo, pois este não deve ser traduzido apenas como acumulação de riquezas, aumento de produtividade industrial e inovações tecnológicas. O verdadeiro desenvolvimento se dá, em verdade, quando a todos é assegurada uma existência digna (COSTA, 2009, p. 78), o desenvolvimento econômico, por si só, não corresponde ao efetivo desenvolvimento de uma sociedade.

3. A RENDA MÍNIMA NO BRASIL E O DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL: A RELEVÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A Constituição não deve ser interpretada em tiras, mas como um todo, um texto coeso e coerente. Tendo em vista que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República (art. 1º, III), todos os objetivos fundamentais da República⁶ dele emergem e, por isso, são prescritos

forma gerar a privação econômica (*Direito como Desenvolvimento*, São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 23).

⁶ Estes objetivos são, conforme descrito no art. 3º da Constituição: (i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) a garantia do desenvolvimento nacional; (iii) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e; (iv) a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação.

com o fim de fortalecê-lo. Neste sentido, a inclusão do parágrafo único do art. 6º da Constituição, através da EC 114/2021 promulgada pelo Congresso Nacional em 16 de dezembro de 2021, e que prevê a “*renda básica familiar*” para todo o brasileiro em situação de vulnerabilidade social, nada mais é do que fazer constar expressamente no texto constitucional o que já era possível extrair de outros dispositivos da própria Constituição, razão pela qual é importante verificar o tratamento legislativo no tocante à renda mínima.

Para a tratativa do tema da renda básica no Brasil faz-se necessária uma distinção preliminar e que se relaciona na diferenciação entre a chamada “*renda básica de cidadania*” (RBC) e a “*renda básica familiar*” (RBF).

No âmbito do legislativo federal a instituição da RBC se deu através da lei n.º 10.835, promulgada em 8 de janeiro de 2004, também conhecida como “Lei Suplicy⁷” e que instituiu o direito de todos os cidadãos brasileiros e também de estrangeiros que vivam no Brasil há pelo menos cinco anos, não importando sua condição socioeconômica, de receberem anualmente um benefício monetário, cujo valor deve ser igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. No que toca à determinação do valor do benefício, a lei prevê que deve ser considerado tanto o grau de desenvolvimento do país quanto suas possibilidades orçamentárias. Embora de abrangência universal, a implementação da RBC deveria ocorrer de modo gradual a partir do ano de 2005, com prioridade para as camadas mais necessitadas da população.

No dia 9 de janeiro de 2004, por meio da conversão da Medida Provisória n.º 132/2003 em lei, foi promulgada a lei n.º 10.836/2004 que cria o Bolsa Família, programa que unificou outros benefícios já existentes⁸ e que possui natureza assistencial, destinando-se a “unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e de extrema pobreza”. Neste contexto, é importante destacar que enquanto o RBC prevê um direito individual e universal a uma renda básica, o Programa Bolsa Família (PBF) corresponde a uma renda básica familiar (RBF), sendo destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, tais como a frequência à escola pelas crianças e adolescentes, o cumprimento do calendário de vacinação infantil, consultas pré-natais para as gestantes e acompanhamento de saúde dos menores de cinco anos.

Pode-se afirmar que, no âmbito legislativo, a RBC prevê a implementação de uma política pública de caráter universalista, destinada aos indivíduos desvinculada de um conceito

⁷ em virtude de ter sido proposta pelo deputado federal pelo Estado de São Paulo Eduardo Suplicy por meio do Projeto de Lei 254/2003.

⁸ Dentre os auxílios unificados podem-se citar Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás.

de pobreza e de forma incondicionada, ao passo que a RBF prescreve uma política pública de caráter focalizado, destinada às famílias em situação de pobreza e/ou de extrema pobreza e assegurada de forma condicionada, pois para receberem seus benefícios as famílias devem cumprir compromissos relacionados à saúde e à educação.

Se no plano legislativo foi dado tratamento para ambas as situações, não se pode dizer o mesmo no plano da implementação, sendo possível verificar a não materialização de uma política pública com vistas a efetividade da RBC, pois até o momento inexistente regulamentação do Poder Executivo, ao passo que a RBF foi devidamente implementada por meio do PBF, cuja regulamentação deu-se inicialmente pelo Decreto n.º 5.209 de 17 de setembro de 2004, mesmo ano de promulgação da lei.

Com isto, serão tratados a seguir dois pontos específicos da política pública de RBF, o público-alvo e as condicionalidades estabelecidas. Quanto ao primeiro ponto, serão vistos os critérios de elegibilidade e a amplitude e efetividade do programa ao longo dos anos, ao passo que no que toca às condicionalidades, buscar-se-á demonstrar a importância desta na garantia do direito ao mínimo existencial.

Tendo em vista o caráter focalizado adotado pelo Brasil, é importante observar o público-alvo da política pública de RBF. Neste sentido, são elegíveis à inclusão no PBF as famílias enquadradas nas situações de pobreza e de extrema pobreza, o que dá acesso a benefícios distintos: 1) famílias em extrema pobreza tinham acesso a um benefício básico, de valor único, para todos; 2) Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza também poderiam receber benefícios variáveis, caso tivessem crianças de até 15 anos de idade (até o limite de três, depois cinco, por família)⁹. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) foi instituído em 2007¹⁰, fortalecendo o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, possibilitando o pagamento do benefício a famílias com jovens entre 16 e 17 anos (até o limite de dois por família). A criação do denominado Benefício de Superação da Extrema

⁹ O critério de elegibilidade é aferido por meio da declaração de renda familiar das famílias inscritas no Cadastro Único, há uma linha de elegibilidade inferior na qual as famílias que recebem uma renda per capita até o valor estabelecido são consideradas extremamente pobres, enquanto as que declaram renda entre essa e a linha superior, são consideradas pobres. As linhas de elegibilidade são parâmetros fundamentais ao se considerar as questões relativas à cobertura de programas focalizados de transferência de renda, à título de exemplo, destacam-se os conjuntos de linhas de elegibilidade dos programas de transferência de renda ao longo dos anos, desde a criação do PBF: R\$ 50 e R\$ 100 de 2003 a 2006; R\$ 60 e R\$ 120 de 2006 a 2009; R\$ 70 e R\$ 140 de 2009 a 2014; R\$ 77 e R\$ 154 de 2014 a 2016; R\$ 85 e R\$ 170 de 2016 a 2018; R\$ 89 e R\$ 178 de 2018 a 2021; R\$ 100 e R\$ 200 de 2021 a 2022; R\$ 105 e R\$ 210 de 2022 a 2023. Em 2023, com o reestabelecimento do Programa Bolsa Família, a lei e o decreto regulamentador estabelecem apenas uma linha para o critério de elegibilidade, qual seja a linha de pobreza cujo valor é de R\$ 218,00 *per capita*.

¹⁰ Medida Provisória 411/2007, convertida na lei n.º 11.692/2008.

Pobreza (BSP) se deu por meio da Medida Provisória n.º 570/2012, convertida na lei n.º 12.722/2013¹¹.

Quanto à amplitude do programa, é interessante verificar os dados de estudo que demonstrou o progressivo aumento do número de famílias beneficiárias do PBF, destacando as metas estabelecidas para o programa e o seu alcance. Implementado o PBF no ano de 2003, a meta nacional do programa para alcançar 11 milhões de famílias foi atingida em 2006. Após duas revisões sucessivas, foi estipulada uma meta em torno de 13 milhões de famílias beneficiárias (2009) e depois aumentou-se para 13,8 milhões (2011). Desde 2013, o número de beneficiários do programa esteve sempre próximo de 14 milhões de famílias, podendo haver flutuações temporárias (SOUZA; OSÓRIO; PAIVA; SOARES, 2019, pp. 10-11).

Já a efetividade do programa é aferida em especial quando verificado aquilo que ele combate, ou seja, a pobreza. Neste sentido, por meio de uma comparação entre o antes e o depois, o PBF reduziu tanto a pobreza quanto a pobreza extrema, o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres, ou seja, em números reais, em 2017, as transferências do PBF possibilitaram retirar 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza. Concluem os autores que o PBF só não é mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade, em virtude do valor modesto dos benefícios que, considerando o ano de 2019, era em média de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) por família, o que está muito aquém de cumprir sua vocação de garantir uma renda mínima aos mais pobres (SOUZA; OSÓRIO; PAIVA; SOARES, 2019, pp. 10-11).

Em virtude da pandemia de corona vírus (COVID-19), foi implementado o denominado auxílio emergencial, com vistas ao atendimento de necessidades especiais que se colocaram em dado período, dada a situação de isolamento social e consequente crise econômica decorrente. Assim, do início da pandemia até o primeiro semestre de 2023, foram realizadas significativas mudanças no arranjo do principal programa de transferência de renda do país.

No final de 2021, quando a gravidade da pandemia diminuiu e a terceira fase do programa de auxílio emergencial terminou, o governo federal substituiu o programa Bolsa Família pelo programa Auxílio Brasil¹² e um mês após a sua implementação foi incorporado ao referido auxílio o chamado “Benefício Extraordinário”, estabelecendo um valor de benefício mínimo de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por família, porém, diferentemente do que ocorria

¹¹ Lei n.º 10.386/2004 - Art. 2º, § 15º - O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita e será calculado por faixas de renda.

¹² Lei n.º 14284/2021 – cria o Programa Auxílio Brasil – 29 de dezembro de 2021 (conversão da MP 1061/2021 de 9 de agosto de 2021 em lei) – revoga a Lei do Bolsa Família.

no modelo anterior do Programa Bolsa Família, o valor era repassado sem considerar o número de integrantes da família. Em agosto de 2022, houve o aumento de 50% (cinquenta por cento) do valor do piso do Auxílio Brasil, que foi ajustado para o valor de R\$ 600 (seiscentos reais), na véspera de uma eleição (VALE; SOARES, 2025, p. 5).

Após a mudança de governo em 2023, o PBF¹³ foi reestabelecido e manteve o piso de R\$ 600,00 (seiscentos reais), porém, reintroduziu o modelo de benefícios variáveis atrelados à composição familiar, o que elevou o benefício médio em 10,2%, para aproximadamente R\$ 670 em março de 2023.

É bastante interessante a conclusão a que chegam VALE e SOARES em nota técnica acerca dos efeitos do aumento no valor das transferências de renda sobre a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, no sentido de que o formato adotado durante o período do Auxílio Brasil tendia a favorecer domicílios unipessoais ou famílias menores e, por isso, revelava-se menos efetivo para atingir os objetivos de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento humano. Por outro lado, com o reestabelecimento do PBF a efetividade da política pública no combate à pobreza revela-se melhor, na medida em que há a concessão de benefícios variáveis por composição familiar o que corrige distorções e melhora a focalização em famílias maiores. Com isso, é importante que o PBF aprofunde este modelo reforçando a proporcionalidade do benefício ao tamanho e à composição do domicílio, com um foco particular nas necessidades de crianças e adolescentes, alinhando-se de forma mais direta aos seus objetivos históricos de combate à pobreza infantil e de investimento no capital humano das futuras gerações (2025, pp. 22-23).

É justamente neste contexto que as condicionalidades do programa se inserem e revelam-se importantes para o desenvolvimento socioeconômico e, especialmente, para a redução da pobreza e das desigualdades, pois ao exigir da família beneficiária responsabilidade quanto a garantia da frequência escolar e do acompanhamento de saúde¹⁴, o Estado também se

¹³ Lei n.º 14601/2023 – institui o Programa Bolsa Família – 19 de junho de 2023 (conversão da MP 1164/2023 de 2 de março 2023 em lei) – revoga parcialmente a Lei do Auxílio Brasil.

¹⁴ Lei n.º 14.601/2023 - Art. 10. A manutenção da família como beneficiária no Programa Bolsa Família dependerá, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos nesta Lei e em regulamento, do cumprimento, pelos integrantes das famílias, de condicionalidades relativas:

I - à realização de pré-natal;

II - ao cumprimento do calendário nacional de vacinação;

III - ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 (sete) anos de idade incompletos; e

IV - à frequência escolar mínima de:

a) 60% (sessenta por cento), para os beneficiários de 4 (quatro) anos a 6 (seis) anos de idade incompletos; e

b) 75% (setenta e cinco por cento), para os beneficiários de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

encontra comprometido com a provisão dos direitos fundamentais de educação e saúde, devendo garantir o acesso a eles, pois quando o Estado não presta os serviços públicos básicos, não pode exigir dos beneficiários que comprovem a utilização de um serviço que não lhe fora disponibilizado.

O interessante é verificar que tanto o benefício em si, quanto as condicionalidades para o recebimento deste estão diretamente relacionados com os três elementos materiais indicados pela constitucionalista Ana Paula de Barcellos como integrantes do mínimo existencial. Após um exame sistemático da Carta Cidadã, a constitucionalista carioca concebe que o mínimo existencial é composto de quatro elementos básicos: a educação básica, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça, elementos estes que correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2011, p. 302).

Neste contexto, é interessante pensar que a renda básica instituída pelo PBF é moldada de uma maneira que, além de promover uma assistência aos desamparados, i.e., cumprir a função de evitar uma situação de indignidade absoluta, ou seja, de assegurar o direito de não “cair abaixo de um determinado patamar mínimo”, é também uma maneira de oferecer incentivos, através das condicionalidades, para que crianças e adolescentes usufruam do direito à saúde e à educação básicas.

Ou seja, se a renda básica fornecida pelo PBF fosse incondicionada, por mais que viesse a suprir as necessidades relacionadas à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, poderia não ser capaz de garantir o mínimo existencial, na medida em que a criança ou o adolescente não receberia o devido estímulo para a frequência escolar, por exemplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou realizar uma análise do conceito de justiça procedimental a partir da filosofia política de John Rawls, relacionando-o à concretização do direito ao mínimo existencial no contexto brasileiro. A partir da teoria da justiça como equidade, Rawls delineia um modelo procedimental normativo no qual a liberdade e a igualdade ocupam lugar central, permitindo a formulação de princípios de justiça a serem aplicados às instituições sociais. O véu da ignorância, a posição original e o equilíbrio reflexivo foram elementos fundamentais para compreender como princípios morais podem ser racionalmente justificados e democraticamente aceitos em uma sociedade pluralista.

O diálogo com a teoria da igualdade de recursos de Ronald Dworkin e com o conceito de mínimo existencial desenvolvido por Ricardo Lobo Torres possibilitou que fosse ampliado o escopo da análise empreendida, ao reforçar que a efetiva realização da dignidade da pessoa humana exige a implementação de políticas públicas voltadas à justiça distributiva. Com isso, a igualdade de oportunidades não deve ser vista apenas como um ideal abstrato, mas precisa se concretizar por meio de garantias materiais mínimas que permitam aos indivíduos o livre exercício de sua autonomia.

No plano constitucional brasileiro, o direito ao mínimo existencial encontra amparo tanto em cláusulas expressas quanto em princípios implícitos, cabendo ao Estado promover, de forma ativa e responsável, as condições necessárias ao desenvolvimento humano, porém é com o princípio da dignidade da pessoa humana que tal direito relaciona-se diretamente.

A análise do Programa Bolsa Família, especialmente após sua reformulação e reestabelecimento em 2023, permitiu verificar como uma política pública de transferência de renda pode ser bem moldada em conformidade com os princípios rawlsianos, ao buscar equilibrar justiça distributiva, focalização e condicionalidades compatíveis com os direitos fundamentais sociais, em especial os direitos à saúde, à educação e à assistência. Neste contexto, foi possível verificar que, a despeito de críticas que possam ser feitas, o estabelecimento das condicionalidades para a concessão do benefício do PBF e a focalização nas famílias com distribuição de recursos variáveis conforme o número de integrantes do núcleo familiar foram moldadas de uma maneira que, além de promover uma assistência aos desamparados, também é uma maneira de oferecer os incentivos adequados para que crianças e adolescentes usufruam do direito à saúde e à educação básicas.

Assim, ao associar teoria e prática, justiça e política pública, o trabalho demonstrou que a construção de uma sociedade mais justa exige a articulação entre fundamentos normativos sólidos e ações concretas do poder público. A justiça, nesse sentido, não é apenas um valor ideal, mas um imperativo político e jurídico que orienta a configuração institucional do Estado e legitima a realização dos direitos humanos como condição necessária à dignidade e à liberdade de todos os indivíduos.

V. REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. A “Supremacia do Interesse Público” no Advento do Estado de Direito e Hermenêutica do Direito Público Contemporâneo. In *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o Princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o Princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARBOSA-FOHRMANN, Ana Paula. Legitimação dos Direitos Humanos (Princípios de—). In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flavio (orgs.). *Dicionário de Princípios Jurídicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. In BARROSO, Luis Roberto (org.). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. *Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania - um passo em falso?* Textos para Discussão. Senado Federal: Brasília, 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso>, acesso em 16 de agosto de 2025.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A contribuição do direito administrativo enfocado na ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade de leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição*. In *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 68, n. 2.

COSTA, Maria D'Assunção. *O direito de acesso à energia: meio e pré-condição para o exercício do direito ao desenvolvimento e dos direitos humanos*. Tese de Doutorado em Energia - Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAIA, Cristiano Soares Barroso. *A (im)pertinência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro*. Fórum Administrativo – Direito Público. Belo Horizonte, ano 9, n.º 103.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUSSBAUM, Martha C. *Frontiers of Justice: disability, nationality, species membership*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

ROCHA, Sergio André; TORRES, Silvia Faber (org.). *Direito financeiro e tributário na obra de Ricardo Lobo Torres*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, S; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos E Possibilidades Futuras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009 (Texto para Discussão n.º 1424). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/6c51e20f-6eb7-4fb9-affb-a1dd11b5ed3a/content>, acesso em 20 de agosto de 2025.

SOUZA, P. F.; OSÓRIO, R. G.; PAIVA, L.H. SOARES, S. *Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019 (Texto para Discussão n.º 2499). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3cc8fb5b-4d68-4c89-9181-cab684591587/content>, acesso em 11 de agosto de 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VALE, Ricardo Campante; SOARES, Fábio Veras. *O Efeito do aumento no valor das transferências de renda sobre a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho : uma análise com dados em painel da PNAD-Contínua (Publicação Expressa)*. Brasília: IPEA, 2025 (Nota Técnica n.º 78). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3cc8fb5b-4d68-4c89-9181-cab684591587/content>, acesso em 10 de setembro de 2025.