

## **BOLSA FAMÍLIA E O DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL: IMPOSSIBILIDADE DE RETROCESSO**

Autores: Caio Souza Matos<sup>1</sup>, Grasielle Amorim de Souza Flores<sup>2</sup>, Maria Luiza Dias Bomfim<sup>3</sup>, Tiago Malheiros Brasil<sup>4</sup>, Geovane De Mori Peixoto<sup>5</sup>.

Artigo elaborado pelos membros do Grupo de Estudos sobre o impacto da corrupção na inefetividade da concretização de direitos fundamentais sociais – Centro de Pesquisas Jurídicas/UNIFACS.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do sexto semestre do Curso de Direito da Universidade Salvador. Membro efetivo do Grupo de Estudos sobre o impacto da corrupção na inefetividade da concretização de direitos fundamentais sociais – Centro de Pesquisas Jurídicas/UNIFACS.

<sup>2</sup> Acadêmica do quarto semestre do Curso de Direito da Universidade Salvador. Bolsista Bolsista de Iniciação Científica pelo FABESP/PIBIC. Membro efetivo do Grupo de Estudos sobre o impacto da corrupção na inefetividade da concretização de direitos fundamentais sociais – Centro de Pesquisas Jurídicas/UNIFACS.

<sup>3</sup> Acadêmica do quarto semestre do Curso de Direito da Universidade Salvador. Membro efetivo do Grupo de Estudos sobre o impacto da corrupção na inefetividade da concretização de direitos fundamentais sociais – Centro de Pesquisas Jurídicas/UNIFACS.

<sup>4</sup> Acadêmico do oitavo semestre do Curso de Direito da Universidade Salvador. Membro efetivo do Grupo de Estudos sobre o impacto da corrupção na inefetividade da concretização de direitos fundamentais sociais – Centro de Pesquisas Jurídicas/UNIFACS.

<sup>5</sup> Doutorando em Direito Público pela UFBA. Mestre em Direito Público pela UFBA (2012). Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSAL (2009). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1998). Atualmente é professor adjunto da Universidade Salvador- Graduação e Pós-Graduação. Professor Assistente da Faculdade Baiana de Direito. Professor Substituto da UFBA. Procurador do TJD/FBF. Membro do Instituto Baiano de Direito Desportivo. Membro do Conselho Consultivo do Instituto Baiano de Direito Constitucional. Advogado e Consultor Jurídico.

## **RESUMO/ABSTRACT**

**Resumo:** O Programa Bolsa Família constitui um grande avanço nas políticas públicas no Brasil. Representa a garantia ao mínimo existencial para uma população de baixa renda que tem dificuldade de ter acesso aos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988. Diante de um cenário de crise política e econômica, é normal que exista uma necessidade de ajustes orçamentários por parte do governo, entretanto, o que não pode ocorrer é o corte no orçamento de programas que garantam o mínimo existencial, acarretando um grande impacto na dignidade da pessoa humana. A vedação ao retrocesso social impacta na proposta elaborada para reduzir o recurso do programa Bolsa Família, que infelizmente, tornou-se um marketing político e eleitoral.

**Palavras-chaves:** Direitos fundamentais, mínimo existencial, princípio do não retrocesso social, programa Bolsa Família, dignidade da pessoa humana.

**Abstract:** The Family Grant Program is a major advance in public policies in Brazil. Is to guarantee the existential minimum for a low-income people who have difficulty having access to fundamental rights guaranteed in the Constitution of 1988. In front of a backdrop of political and economic crisis, it is normal that there is a need for budgetary adjustments by the government, however, what can not happen is the cut in the budget of programs to ensure the existential minimum, causing a great impact on human dignity. Sealing the social regression impacts the proposal designed to reduce the use of the Bolsa Familia program, which unfortunately has become a political and electoral marketing.

**Key words:** Fundamental rights, existential least principle of non social regression, Bolsa Familia, human dignity.

“A gente não quer  
 Só dinheiro  
 A gente quer dinheiro  
 E felicidade  
 A gente não quer  
 Só dinheiro  
 A gente quer inteiro  
 E não pela metade...”  
 (Comida – Titãs)

## **GARANTIA AO MÍNIMO EXISTENCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

A ideia de mínimo existencial parte daquilo que o ser humano minimamente necessita para sobreviver, de forma digna, em uma sociedade. Ou seja, vincula-se diretamente à tão falada, e aberta, dignidade da pessoa humana. Falar de mínimo existencial, dentro de um estado democrático de direito, é falar de respeito aos direitos de liberdade do indivíduo, mas também da preservação e efetivação dos direitos sociais, por parte do estado, notadamente em um Estado que adota o modelo constitucional dirigente, como é o caso do Brasil.

Assim, o mínimo existencial deve ser encarado como um ponto de partida (elemento de parametrização) para a prestação dos direitos sociais, por parte do Estado, e, ao mesmo tempo, um limitador da sua ação, que deve, então, respeitar o núcleo essencial desses direitos.

No Brasil, os direitos sociais, durante longo período histórico ausente da *lex legum*, considerando, principalmente, a ausência de interesse do regime ditatorial em implementá-los, foram amplamente abraçados pela Carta Magna de 1988, algo que resultou, de forma natural, do objetivo perseguido e almejado pela sociedade da conquista de liberdade de direitos.

De forma primordial, e por que não dizer “poética”, a proteção aos direitos sociais vem expressa no preâmbulo do texto magno, assim como no rol explicitado pelo título dos direitos e garantias fundamentais, precisamente no seu art. 6º. Os direitos sociais possuem papel fundamental na noção de garantia do chamado mínimo existência, não se confundindo, uma vez que estão intimamente vinculados. A noção de mínimo existencial não se limita a garantir a existência fisiológica do ser, mas sim buscar garantir a sua melhor integração com a sociedade também no seu âmbito moral – viver aos moldes da dignidade da pessoa humana.

A primeira importante elaboração dogmática que veio abarcar as condições materiais de vida como um direito fundamental, se deu na Alemanha, após a Segunda Guerra, com Otto Bachof, que afirmava que o princípio da dignidade da pessoa humana compreendia não apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, ou seja, o exercício de

direitos sociais de forma efetiva, para que não houvesse um sacrifício da ideia de dignidade humana.<sup>1</sup> Dessa forma, nos é perceptível que a garantia a um mínimo existencial está seguida da efetivação de uma série de direitos sociais, como saúde, educação, segurança, previdência, salário mínimo, dentre outros, dialogando com o espaço socioeconômico

Essa ideia sobre o mínimo existencial não se limitar à mera situação de uma existência biológica, também é difundida no Brasil. Apesar da ausência de explicitação acerca da garantia ao mínimo existencial, no texto constitucional, essa pode ser extraída dos princípios e regras que regem a ordem social e econômica, como dos próprios direitos sociais em espécie, como se cada um integrasse uma peça do quebra cabeça dessa garantia.

Porém, adverte Ingo Wolfgang Sarlet que “embora o mínimo existencial esteja em contato com os diversos direitos sociais individualmente considerados e existam zonas de convergência quanto aos respectivos conteúdos, não se pode afirmar que o mínimo existencial equivale (se confunde) com o núcleo essencial dos direitos sociais”<sup>2</sup>. Se relacionam intimamente, mas não se confundem.

Vale, por oportuno, ressaltar a dimensão negativa do mínimo existencial, uma vez que impede que o estado venha a subtrair a parcela mínima de garantias materiais que proporcionam uma vida condigna, ao mesmo tempo que estipula prestações a serem efetivadas pelo Estado, a fim de assegurar as condições materiais mínimas de existência.

A forma de como se concretiza essa dimensão positiva, ou seja, de como se dará a efetivação dessas prestações fica à cargo da criação legislativa, restando ao Estado juiz decidir sobre o padrão existencial mínimo quando houver uma omissão ou deturpação da atividade a ser prestada.<sup>3</sup> Essa atividade legislativa deve ser tomada à luz de um princípio do não retrocesso dos direitos sociais, a fim de proteger o núcleo essencial desses direitos.

E, então, chegamos ao exemplo motivador do presente artigo, qual seja, o respeito ao mínimo existencial e sua dimensão positiva que, no Brasil, se deu, entre outros programas de assistência social efetivados por políticas públicas, com a concretização do programa denominado Bolsa Família.

O governo Lula foi marcado, entre outros fatores, pelo nascimento do Bolsa Família, dando-se destaque à política social. Com muito mais força que programas sociais anteriores

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012. p. 570 - 571.

<sup>2</sup> Idem, p. 573.

<sup>3</sup> Idem, p.574.

similares, e uma atuação mais significativa, o bolsa família tem como marca uma distribuição de renda mínima para às famílias na situação de pobreza e extrema pobreza.

O programa tirou milhões de brasileiros da situação de miséria uma vez que, de imediato, propôs ao beneficiário acesso a uma alimentação de melhor qualidade. Não apenas isso, o programa gerou uma rotatividade na economia do país, proporcionou o crescimento social de forma universal. Todos, mesmo os que não necessitam do programa, sofreram os efeitos positivos do Bolsa Família.

Como um mecanismo de busca do mínimo existencial, o programa deve ser encarado como um instrumento que proporciona ao cidadão a busca pela subsistência, e conseqüentemente pela manutenção da vida, com a garantia do “mínimo” pelo Estado. Pode-se chamar de “o mínimo do mínimo”, uma vez que não bastará apenas distribuir dinheiro para os mais pobres. Sendo apenas um mecanismo, o programa deve funcionar na mesma proporção de qualidade que outras políticas – saúde, educação, segurança, etc.- para que, dessa forma, cheguem ao objetivo comum de garantir um mínimo existencial social.

O programa funciona atrelado ao desenvolvimento da educação, uma vez que exige das crianças e adolescentes beneficiadas uma frequência escolar anual de 85% das aulas; ao desenvolvimento da saúde, sendo que a família deve manter o cartão de vacinação em dia, proporciona um pré-natal mais próximo das gestantes, uma melhor alimentação, etc. Ou seja, o programa não funciona só e, para funcionar bem, com uma melhor qualidade, é preciso que, como um sistema, todas as outras engrenagens funcionem bem, caso contrário, perde-se o caráter de uma política pública de assistência social – uma política sólida, que organiza a efetivação de uma gama de garantias - , para se tornar uma mera política assistencialista de curto prazo voltada basicamente para fins eleitoreiros.

## **OS DEZ ANOS DO PROGRAMA E SEUS EFEITOS PROGRESSIVOS**

O programa bolsa família é considerado como a maior política de transferência de renda no Brasil. O programa tem uma política a curto prazo que é a transferência de renda mensalmente para as famílias beneficiadas, ou seja, aquelas em situação de extrema pobreza e pobreza, cujo valor médio mensal é de R\$ 170,00 (cento e setenta reais). A transferência do recurso tem que obedecer alguns requisitos, como já foi dito, como por exemplo a frequência escolar das crianças e jovens, o acompanhamento médico, dentre outros requisitos.

Em relação à política de longo prazo são os acompanhamentos das famílias beneficiadas que compõem o público-alvo do Cadastro Único (CadÚnico), gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Segundo os dados do Ministério do desenvolvimento Social e combate à fome no mês de julho do ano de 2015 existiam 26.483.636 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 79.280.975 pessoas. Antes de explanarmos sobre os progressos do programa vale salientar os desafios enfrentados desde a sua criação.

O programa foi criado no ano de 2003 cujo objetivo era traçar planos e metas para o combate a pobreza no Brasil. O bolsa família foi normativamente instituído pela Lei nº 10.836/2004, que integrou outras políticas sociais como o Fome Zero e a Bolsa Escola. Esse período foi marcado pela implantação do Cadastro Único (CadÚnico).

No ano de 2006 foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instrumento este que possibilitou a transferência de recursos do MDS para os municípios no intuito de fortalecer o programa bolsa família, dando mais agilidade nas ações. Nesse período o percentual de cadastros válidos no CadÚnico saltou de 31% para 92% entre março de 2005 e outubro de 2006.

Meados de 2009 houve uma reavaliação do programa, na qual foi utilizada a metodologia dos mapas de pobreza do Banco Mundial. Ao final do ano de 2010 o programa alcançou a marca de 13 milhões de famílias beneficiadas.

Não podemos negar que o programa bolsa família é um programa social de grande impacto não só no combate a pobreza, como também na área da saúde e da educação. Para as famílias beneficiárias receberem o benefício, elas devem assumir e cumprir as condicionantes determinadas pelo governo, e o poder público tem o papel de fiscalizar e garantir a oferta dos serviços, ou seja, são compromissos assumidos pela família, principalmente na área de educação e saúde, para poder receber o benefício.

Com a implementação desses benefícios observamos que houve uma melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiada, através do acesso a alimentos mais saudáveis, e com o acompanhamento médico observou-se a redução da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional. É ofertado aos beneficiários do programa o acompanhamento da vacinação e da vigilância nutricional de crianças menores de sete anos, bem como a assistência ao pré-natal de gestantes, graças a parceria com o Ministério da Saúde, que por meio do SUS (Sistema Único de Saúde), garantiu às famílias beneficiadas que recebessem esse auxílio.

Para maior esclarecimento sobre o impacto da bolsa família na saúde vale registrar a Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - 2ª Rodada (AIBF II), realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O objetivo desse programa é avaliar em longo prazo os efeitos do programa. A comparação entre os resultados das pesquisas realizadas no ano de 2005 e 2009 demonstrou melhora significativa na vida das famílias entrevistadas (**Tabela 1**).

**Tabela 1 – Percepção de mudanças em dimensões de acesso à saúde, segundo situação de recebimento do Programa Bolsa Família. Brasil, 2009 (%).**

Dimensão	Melhorou	Não mudou	Piorou
Disponibilidade de médicos e enfermeiros			
Brasil	31,1	48,4	20,6
Não beneficiários	29,6	50,3	20,1
Beneficiários	33,8	46,4	19,8
Conduta da equipe de saúde com os pacientes			
Brasil	32,2	49,0	18,8
Não beneficiários	30,7	50,4	18,9
Beneficiários	34,8	47,5	17,7
Duração das consultas			
Brasil	24,5	51,9	23,5
Não beneficiários	22,8	53,2	24,0
Beneficiários	27,1	50,8	22,2
Tempo de espera para ser atendido			
Brasil	19,3	48,0	32,8
Não beneficiários	18,1	48,7	33,2
Beneficiários	20,9	48,3	30,8
Custo de medicamentos			
Brasil	15,5	47,7	36,8
Não beneficiários	14,4	47,1	38,5
Beneficiários	17,2	49,0	33,8

Fonte: MDS/IFPRI. 2ª Rodada da Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF II). 2009.

Trata-se de um estudo de corte longitudinal que avaliou o impacto do Programa Bolsa Família através do contraste entre famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa considerando condições de acesso à educação e saúde. Percebe-se que as famílias beneficiadas tiveram melhor acompanhamento e instrução, cerca de 60% das famílias beneficiadas afirmaram que seus filhos receberam o leite materno como único alimento até os seis meses, desnutrição crônica entre as crianças cujas mães recebem benefícios do PBF diminuiu de 15% para 10% em quatro anos. Atualmente, Segundo as informações fornecidas pelo MDS há aproximadamente 12 milhões de famílias que estão sendo acompanhadas pelo programa bolsa família para a verificação de condicionalidade.

Na área da educação uma das condicionantes é a frequência de no mínimo 85% das crianças e jovens na escola. O acompanhamento da frequência escolar do PBF é realizado bimestralmente, em parceria com os entes federados, representados pelas áreas de educação de estados, municípios e Distrito Federal, em cinco períodos ao longo do ano. Conforme a Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - 2ª Rodada (AIBF II) realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (**Tabela 2**).

**Tabela 2 – Percepção de mudança nas dimensões de qualidade da educação. Brasil, 2009 (%).**

Dimensão	Melhorou	Não mudou	Piorou
Facilidade em matricular a criança			
Brasil	54,9	40,2	4,8
Não beneficiários	51,1	43,6	5,3
Beneficiários	59,4	36,5	4,1
Assiduidade dos professores			
Brasil	52,7	39,3	8,0
Não beneficiários	49,3	42,9	7,8
Beneficiários	56,9	35,1	8,0
Estrutura física da escola			
Brasil	52,3	41,3	6,4
Não beneficiários	48,5	45,2	6,4
Beneficiários	56,7	36,9	6,4
Número de alunos por sala			
Brasil	43,4	45,7	10,8
Não beneficiários	39,2	50,0	10,8
Beneficiários	49,1	41,0	9,9
Atenção dada aos alunos			
Brasil	50,9	42,0	7,2
Não beneficiários	46,7	45,7	7,6
Beneficiários	55,6	38,0	6,4

Fonte: MDS/IFPRI. 2ª Rodada da Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF II). 2009.

A pesquisa demonstra que a proporção das crianças que frequentam a escola, cujas famílias recebem o benefício, é ligeiramente maior do que a não beneficiadas. Atualmente, segundo o MDS, há aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes, na faixa etária 6 a 17 anos, que são beneficiadas pelo programa bolsa família, e estão sendo acompanhadas no tocante à frequência escolar, para a verificação de condicionalidade.

O programa bolsa família após mais de 10 anos de sua criação é um marco para o desenvolvimento social do país. Como uma espécie de alavanca para a busca do mínimo existencial. Não há como negar que tivemos progresso positivos na garantia dos direitos social.



A questão para os próximos anos é saber como esse projeto social será encarado no processo político.

## **PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO**

Os direitos fundamentais sociais representam parte da própria essência do Estado Democrático de Direito, e a sua máxima efetividade constitui um dos desafios para o constitucionalismo dirigente. É uma árdua tarefa a sua concretização, principalmente porque está atrelada a uma elaboração adequada de políticas públicas, incluindo o orçamento e atuação legislativa infraconstitucional, ou seja, é necessário um “dever de casa” bem feito por parte dos Poderes Executivo e Legislativo.

O Brasil vivencia uma crise nas suas estruturas políticas, além de um grave problema econômico, constituindo um campo estéril para ampliação de direitos sociais, entretanto, neste momento de contenção de gastos públicos a alegação da reserva do possível constituiu o fortalecimento da sua falácia no sistema jurídico pátrio.

Ademais, os direitos sociais correlacionam-se com o mínimo existencial, como já foi exaustivamente explicado, e, conseqüentemente a própria dignidade da pessoa humana, e não podem, assim, serem submetidos a medidas restritivas ou supressivas. Fundamental a reflexão sobre o princípio da vedação do retrocesso e a estabilização das conquistas sociais, principalmente no atual contexto diante da importância assumida pelo Bolsa Família.

Importante ressaltar, que todos os direitos fundamentais sociais demandam ações positivas e exigem uma política ativa por parte dos poderes públicos, que demandam, assim, uma atuação legislativa. Os direitos fundamentais não podem ser concebidos apenas como gerações de direitos, oriundos de momentos históricos distintos, é fundamental reconhecer que existe uma forte vinculação e interdependência entre eles, que o enfraquecimento ou não efetivação de um direito social agrava a crise dos demais direitos, conforme o entendimento de Ingo Sarlet<sup>4</sup>. A Constituição Federal de 1988 determina que os direitos fundamentais possuem um conteúdo dinâmico e com abertura proporcionada pelo aprimoramento hermenêutico<sup>5</sup>, exigindo do legislador e do aplicador do direito um olhar para adiante, na direção de sempre

---

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6<sup>o</sup>. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 8.

<sup>5</sup> Deve-se levar em conta, principalmente, as contribuições promovidas pela utilização do conhecimento hermenêutico filosófico, oriundo de trabalhos de autores como Martin Heidegger e Hans-Georg Gadamer, vide STRECK, Lênio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado e CARNEIRO, Wálber. **Hermenêutica Jurídica Heterorreflexiva**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado.

ampliar, continuamente, o grau de efetivação de direitos fundamentais, evitando, conforme proíbe taxativamente o próprio texto constitucional, a sua supressão.

Diante do exposto, Cristina Queiroz<sup>6</sup> afirma que a realização de direitos sociais goza de uma proteção jurisdicional, formulada de distintos modos, dentre os quais a vedação do retrocesso social. E conceitua que a vedação do retrocesso social ou a não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais, significa que, uma vez consagradas normativa e faticamente as referidas prestações sociais, não é dado eliminá-las sem imediato estabelecimento de alternativas ou compensações.

Para compreender a importância de programas sociais, como o Bolsa Família, é relevante identificar qual o conteúdo essencial dos direitos sociais? Seria o conteúdo mínimo que devemos assegurar ou a sua máxima efetividade?

Ingo Wolfgang Sarlet<sup>7</sup>, acredita que a garantia de condições materiais mínimas à vida com dignidade, e certa qualidade, pode ser indicada como um primeiro parâmetro material, mas não único, a ser utilizado na definição do núcleo essencial de cada direito fundamental social. O Brasil ao instituir o programa Bolsa Família para população de baixa renda, garantindo o acesso ao mínimo existencial, além de outros direitos sociais, representando uma efetivação integrada destes direitos.

O Estado, com base no texto constitucional, tem o objetivo de reduzir as desigualdades que são inerentes ao sistema econômico capitalista, e a busca pela isonomia perpassa pelo combate ao tratamento desigual gerado por esse modelo econômico, que, nesse caso, é a defesa das minorias. Não é lícito através de um quórum legítimo, com representatividade popular, limitar ou suprimir direitos essenciais para a sobrevivência mínima da pessoa humana<sup>8</sup>, inclusive porque o Bolsa Família garante o mínimo, ou seja, não é o direito social aplicado na sua máxima efetividade, principalmente diante de um Estado omissivo e mal estruturado, principalmente na organização de políticas públicas consideradas primárias.

Destarte, seja a inobservância do legislador, ou do aplicador do direito (judiciário ou executivo), no caso concreto, que sob a égide de outros bens jurídicos em voga imprima um

---

<sup>6</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**. 1º ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 97 - 98.

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 4º ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2015, p. 613 - 614.

<sup>8</sup> É o que se pode denominar de “força contramajoritária” da Constituição Federal, que significa a capacidade de gerar resistência contra maiorias momentâneas que tentam suprimir direitos destinados à proteção dos grupos vulneráveis.

retrocesso, com impacto na concepção da dignidade da pessoa humana, isso trará para o ato, decisão ou lei a mácula da inconstitucionalidade.

Existe fundamentação doutrinária, baseada numa análise sistêmica da Constituição Federal, que admite, desde que um direito subjetivo não aniquile outro, mas somente atingido o seu mínimo existencial, ou seja o seu aspecto quantitativo, que não haveria o retrocesso, mas apenas a redução da quantidade.

Sob esse prisma, a redução do orçamento com a redução do número de beneficiários do programa não seria considerada um retrocesso das conquistas sociais. Entretanto, a elaboração das leis orçamentárias nunca poderá ser realizada de forma abstrata e arbitrária, sem refletir a realidade social do país, principalmente em um momento no qual as estruturas políticas e econômicas encontram-se abaladas, pois arrisca-se afetar o que é essencial para a sociedade. Direitos sociais conquistados não podem ser objeto de disputas políticas, eleitoreira e, o pior, implantando uma insegurança social em uma população que já é amplamente desfavorecida.

Corroborando com a teoria da proibição do retrocesso social baseada na garantia de um núcleo essencial, está o Professor Canotilho<sup>9</sup>, ou seja, o legislador ao elaborar uma norma infraconstitucional não pode violar um direito adquirido e a segurança jurídica. O princípio da vedação do retrocesso social guarda relação, não apenas como uma garantia constitucional, também com o princípio da segurança jurídica.

Sem garantir o mínimo necessário para a sobrevivência dos seres-humanos, é possível afirmar que o direito deixa de existir, portanto, o mínimo é garantir, também o direito fundamental à própria existência. Por fim, a proibição de retrocesso social é indissociável ao princípio da dignidade da pessoa humana, e de forma contínua a uma garantia de um núcleo essencial, bem como segurança jurídica.

## **ESCASSEZ DE RECURSOS E O MÍNIMO EXISTENCIAL, NECESSIDADE DE REORGANIZAÇÃO POLÍTICA**

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) emitiu um relatório no dia 4 de novembro de 2015 sobre a atual situação econômica do país. A OCDE descreveu o momento econômico do Brasil como “crítico”. Apesar de dramático, não haveria termo mais apropriado para descrever a tripla crise que o Brasil enfrenta, no âmbito da

---

<sup>9</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, CORREIA, Marcus Orione Gonçalves, CORREIA, Érica Paula Barcha. **Direitos Fundamentais Sociais**. 1º ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

economia, política e ética. O aspecto mais preocupante é que essas acontecem ao mesmo tempo e se alimentam mutuamente.

A crise política advém da inabilidade do governo brasileiro em lidar com a política de coalizão, já a ética é endossada pelos escândalos de corrupção, como o “Petrolão” e o “Lava Jato”, e adversidades econômicas foram causadas, principalmente, pela adoção de uma política econômica irresponsável. A deterioração das contas públicas, a inflação elevada e a desaceleração da atividade econômica nesses últimos anos de governo levaram a adoção de uma política de austeridade.

A situação se agrava em decorrência do fato de que no momento em que o país necessita “apertar o cinto”, as pedaladas fiscais – distorções contábeis do Governo Atual para maquiagem de rombos no orçamento do ano de 2014 - estão aumentando as despesas do governo. Até dezembro de 2014, elas somavam 50 bilhões de reais, valor acima dos 40 bilhões apurados pelo Tribunal de Contas da União, que rejeitou por unanimidade as contas da Presidente, visto que ultrapassou o limite que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe. Dessa dívida pendente, o governo já quitou R\$ 17 bilhões.

Dessa forma, com um déficit maior do que o previsto, o Governo, tende a repassar essa dívida para o contribuinte, seja por meio de impostos, ou pela redução de investimentos em serviços públicos, como saúde, educação, e obras de infraestrutura. Foi a primeira vez na história que o governo federal entregou a proposta com uma previsão de déficit, o que levou o relator do projeto de Orçamento de 2016, deputado Ricardo Barros, a propor o corte de R\$ 10 bilhões dos 28 bilhões previstos para o ano que vem. Esse corte, no principal programa de transferência de renda do governo impediria o ingresso de novos beneficiários, mas as famílias atualmente cadastradas continuariam a receber os recursos. De acordo com uma nota de esclarecimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, emitida no dia 13 de outubro de 2015 esse corte de verba afetaria 13,9 milhões de famílias que atualmente recebem o benefício e que efetivamente se encontram sob risco de pobreza ou extrema pobreza e caracterizaria um retrocesso a uma conquista social.

O conceito moderno de orçamento está diretamente relacionado à noção de políticas públicas, visto que a partir do Estado Social surge a intervenção positiva do Poder Público na ordem econômica e na ordem social. O orçamento instrumentaliza as políticas públicas e definem o grau de concretização dos Direitos Fundamentais presentes na Constituição. Assim, *“o relacionamento entre políticas públicas e orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das políticas públicas; mas estas ficam limitadas pelas*

*possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário [...]”*. (TORRES, 2000, p. 110)<sup>10</sup>.

Os direitos fundamentais sociais, para sua satisfação, demandam a disponibilização de recursos materiais fornecidos pelo Estado, a qual requer investimento e previsão orçamentária. Afinal, trata-se de recurso finito. Nesse sentido afirma Ingo Sarlet<sup>11</sup> que o Estado fornece apenas limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras dos direitos fundamentais sociais, de tal sorte que a questão de limitação dos recursos constituiu um certo limite fático á efetivação desses direitos. Logo uma forma de administrar esse limite fático é por meio de decisões locativas ante as diversas necessidades públicas e possibilidades políticas.

Sendo assim, fica evidente que vivemos hoje uma ineficiência política dos gastos públicos que envolvem péssima alocação de recursos, corrupção e desestabilização macroeconômica. Logo, o dialogo entre Orçamento e Políticas Públicas, há muito tempo, encontra-se negligenciado pelo Governo Federal. E o corte em um dos programas sociais mais efetivos, o Bolsa Família, que corresponde a 0,5% do PIB segundo o Tesouro Nacional prejudicaria mais aqueles que precisam desse benefício, do que ajudará no controle dos gastos públicos.

Não sendo suficiente a desproporcionalidade entre o custo-benefício desse possível corte de verba, essa hipótese atentaria contra o conceito de mínimo existencial, quando por esse, entende-se condição de liberdade. O Estado é obrigado a prestar assistência quando o individuo não possui meios indispensáveis à sobrevivência. Logo essa proteção estatal, objetiva garantir as condições da liberdade, a segurança do mínimo existencial e a personalidade do cidadão. É necessário a prestação estatal até mesmo quando há crises financeiras.

É incontestável que o Brasil precisa urgentemente de um ajuste fiscal para que o país possa reequilibrar as contas públicas. Sem dúvidas os cidadãos brasileiros irão pagar uma grande parte dessa dívida. Contudo, tais medidas devem ser tomadas de forma que os gastos públicos sejam “mais efetivos” e direcionados às classes mais pobres, principalmente. Desse

---

<sup>10</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: O Orçamento na Constituição**. 2º. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2000, p. 110.

<sup>11</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8º ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007. p. 303.

modo, corta recursos de um benefício que atualmente atende a cerca de 47,8 milhões de pessoas em situação de pobreza ou de extrema pobreza, garantindo o mínimo para que elas possam ter um pouco de dignidade, vai de encontro aos princípios de um Estado Social Democrático de Direito beirando o retrocesso social.

## **CONCLUSÃO**

É preciso enxergar a importância e os benefícios que a política do bolsa família trouxe para o país, como também rever o que ainda é falho na sua execução. Como um trampolim, tal programa deve funcionar com dinamismo fazendo com que aquele cidadão que entrou no programa seja o mesmo que sai dele para não mais voltar, assim restará constatada a sua eficiência na busca pelo mínimo existencial, com uma saúde de qualidade; uma educação onde a qualidade não seja medida apenas pela frequência escolar, mas pela queda do analfabetismo funcional; uma sociedade que preze pela valorização do salário mínimo.

Enfim, mudanças são necessárias. Porém, a mudança não deve se resumir no quanto se deve gastar com o programa, se mais ou se menos, mas sim em como gastar. Afinal, “a gente não quer só dinheiro, a gente quer dinheiro e felicidade” e felicidade é muito mais do que o dinheiro possa comprar.