

A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Luma Emanuelle Pereira Grandal Coelho Savino¹
Priscila Caneparo dos Anjos²

RESUMO: A presente monografia trata do tema de assistencialismo como obrigação da Administração Pública face ao princípio da dignidade da pessoa humana. O principal objetivo é o entendimento histórico e prático dos programas adotados para a redução da miserabilidade. Do mesmo modo, abrange o tema de maneira a explicar sua efetividade e ideal, assim como sua derivação. O assunto abordado no presente trabalho possui grande relevância social, respondendo a questões contemporâneas e de interesse geral, justificando as questões sociais ligadas à efetividade de atividades governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Dignidade da pessoa humana, Benefício Assistencial de Prestação Continuada, Bolsa Família, Aposentadoria Rural.

ABSTRACT: This monograph deals with the topic of welfare as an obligation of public administration to the principle of human dignity . The main objective is the historic and practical understanding of the programs adopted for the reduction of misery . Similarly, covers the subject in order to explain its effectiveness and optimal , as its derivation .

The subject matter of this work has great social relevance , responding to contemporary issues of general interest , justifying the social issues related to the effectiveness of government activities .

KEYs-WORDS: Human dignity, Assistance Benefit of Continuous Cash, Bolsa Familia, Rural Retirement .

¹ Acadêmica do 10º Período do Curso de Direito do Centro Universitário Campos de Andrade, Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em banca pública no mês de novembro de 2015.

² Advogada, orientadora da acadêmica, mestre e doutora em Direito pelas PUC/SP e professora do Curso de Direito do Centro Universitário Campos de Andrade.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira lida com os dogmas das políticas públicas destinadas à distribuição de renda sem saber ao certo sua finalidade ou seu funcionamento. Esse desconhecimento acaba gerando diversas críticas e descontentamento populacional com a Administração Governamental.

Para compreender-se o motivo da implementação desse sistema no Brasil é necessário estudar seu histórico, bem como seu aperfeiçoamento através dos anos. O assunto abordado no presente trabalho possui grande relevância social, respondendo a questões contemporâneas e de interesse geral, justificando as questões sociais ligadas à efetividade de atividades governamentais.

Trata a presente monografia da apresentação do Benefício de Prestação Continuada, Aposentadoria Rural e Bolsa Família, os quais se diferem de todos os outros benefícios previdenciários e programas sociais, sendo chamados assistenciais por não precisarem de contribuição prévia para sua percepção.

O programa Bolsa Família, assim como os outros dois, foi implementado para combater a miséria, porém, é o único que possui o requisito de manter os filhos menores matriculados na rede pública de ensino. Sobre ele temos a seguinte contribuição de Lavinias (2002):

A ideia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto são programas cujos efeitos se farão sentir muito mais no médio e longo prazos.

É possível verificar nos dizeres da autora que o Bolsa Família trata-se de benefício temporário e visa uma melhora educacional no país em longo prazo. O objetivo desse benefício é a garantia de que a criança não esteja trabalhando, e sim concluindo seus estudos.

Atualmente não existem estudos que demonstrem aumento de empregos ou melhora educacional decorrentes do Bolsa Família, porém, é notório o melhoramento nos percentuais apontados pelo

governo do índice de crianças que frequentam a escola no país, como veremos no decorrer da presente.

O próximo passo para o desenvolvimento pátrio é a melhoria na qualidade do ensino, proporcionando ao cidadão o acesso ao conhecimento e disponibilizando meios para sua inclusão social.

Os valores pagos pelo governo não distanciam de maneira efetiva as famílias da condição de miserabilidade, mas ao menos garantiram a matrícula de inúmeras crianças na rede de ensino.

Sendo assim, é possível afirmar que as políticas de distribuição de renda possuem uma grande chance de darem certo em longo prazo, caso seu trabalho seja continuado e não fique estagnado no recebimento do valor disponível.

Importante ressaltar que incumbe à Administração Pública a garantia de vida digna ao cidadão prevista na CF/88, como também as demais garantias instituídas. Porém, cabe ao cidadão aproveitar as oportunidades concedidas (quando o forem) e buscar utilizar-se dos benefícios apenas quando esses se fizerem necessários.

2. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Para fundamentar o estudo sobre o assunto em tela, é necessário compreender, antes de tudo, o princípio da dignidade da pessoa humana e os Direitos Sociais, encontrados à luz da Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

O caput do art. 5º da CF/88 reconhece como titular de direitos fundamentais toda e qualquer pessoa, seja brasileiro ou apenas residente no país. Essas pessoas são detentoras de direitos fundamentais pela orientação do princípio da universalidade.

Portanto, os direitos e princípios fundamentais abrangem a todos os brasileiros e também aqueles residentes no país, sem distinção de

nacionalidade, por considerar que toda pessoa natural é detentora de determinados direitos pátrios.

Na presente estudaremos o princípio da dignidade da pessoa humana que alcança a todo cidadão, bem como os direitos sociais que justificam as medidas de redução da miserabilidade.

2.1 Princípio Da Universalidade

A Carta Magna brasileira não faz menção direta ao princípio da universalidade em seus incisos, apenas traz no caput de seu artigo 5º a informação da extensão dos direitos ali expostos aos estrangeiros residentes no país.

Segundo SARLET (2012) muito embora o princípio da universalidade esteja transcrito juntamente com a igualdade, com esse não se confunde, senão vejamos:

Ao mencionar que “todos são iguais perante a lei” o constituinte trata da igualdade e isonomia entre os cidadãos, porém, ao dizer que os direitos narrados ali são de titularidade de “brasileiros e estrangeiros residentes no país” aponta a universalidade dos direitos narrados no seguimento do artigo.

Ainda segundo o autor, todos os seres humanos são titulares de direitos fundamentais, tendo ressalvadas suas distinções no próprio dispositivo constitucional quanto ao brasileiro nato, naturalizado e estrangeiro, por exemplo.

Desse modo, o princípio da universalidade consiste na amplitude dos direitos constitucionais, restando amparados todos os seres naturais independente de sua origem, brasileiros ou estrangeiros residentes no país.

2.2 Princípio Da Dignidade Da Pessoa Humana

A dignidade da pessoa humana está descrita na CF/88, sendo analisada na presente como princípio fundamental³ aplicado a todo ser de direito.

³Princípio, do latim principiu, significa origem, começo, fonte.

Norma, do latim norma, significa base, medida, preceito.

Regra, do latim regula, significa aquilo que dirige, indica, é um modelo.

BANDEIRA DE MELLO (2002) dita que princípio é o surgimento, o norte de um sistema:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Segundo a análise interpretada da Constituição de ZAWADA MELO, et al (2012): “a dignidade da pessoa humana é o valor-fonte de todos os direitos fundamentais”. Sendo assim, pode-se analisar o princípio da dignidade da pessoa humana como fonte dos direitos fundamentais, razão pela qual deve ser zelada e garantida ao cidadão.

A obra continua no sentido:

Esse valor, que se apresenta como fundamento e fim último de toda a ordem política, busca reconhecer não apenas que a pessoa é sujeito de direitos e créditos diante dessa ordem, mas que é um ser individual e social ao mesmo tempo.

Tem-se, portanto, que ainda que o ser humano participe de uma ordem social, sua dignidade e direitos fundamentais devem ser observados de maneira individual onde, é dever do Estado zelar pelo fiel cumprimento dos direitos e garantias fundamentais trazidos pela CF/88.

PIOVESAN (2000) define a dignidade da pessoa humana como matriz da CF/88, dizendo que é pautada nesse princípio que a ordem jurídica encontra sentido:

É no valor da dignidade da pessoa humana que a ordem jurídica encontra seu próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, na tarefa de interpretação normativa. Consagra-se, assim, dignidade da pessoa humana como verdadeiro super princípio a orientar o Direito Internacional e o Interno.

A dignidade da pessoa humana está descrita na Constituição como norma e aplica-se como regra, no entanto, trata-se também de princípio. No presente estudo aplica-se o entendimento da dignidade da pessoa humana como princípio, a fonte ou origem dos direitos fundamentais da CF/88.

Já o autor SARLET (2001) define a dignidade da pessoa humana como “qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade”. Trata ainda que deve ser assegurada a todos a defesa contra atos desumanos e situações degradantes, garantindo condições mínimas de existência.

A finalidade desse princípio, ainda segundo SARLET (2001) é a segurança de um mínimo de direitos individuais a todo ser humano, devendo esses serem garantidos e respeitados pelo Poder Público e também pela sociedade, preservando a existência.

Ou seja, o Estado deve garantir a efetividade do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana assim como deve respeitá-lo, porém, a sociedade também deve respeitar sua aplicação em suas relações.

Para exemplificar a aplicação do princípio nas relações civis, temos os seguintes julgados, sendo um no âmbito do Direito de Família e outro no Direito do Trabalho:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO DE FAMÍLIA. ALIMENTOS. PEDIDO DE EXONERAÇÃO. PENDÊNCIA DE PARTILHA OBSTADA PELO RECORRIDO. **PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.** PATRIMÔNIO COMUM DO CASAL SOB A EXCLUSIVA POSSE E ADMINISTRAÇÃO DO ALIMENTANTE. PECULIARIDADE APTA A ENSEJAR O RESTABELECIMENTO DA OBRIGAÇÃO ALIMENTAR ENQUANTO A SITUAÇÃO PERDURAR. PERICULUM IN MORA INVERSO. 1. A obrigação alimentícia deve ser mantida enquanto pendente a partilha do patrimônio comum do ex-casal manifestamente procrastinada pelo ex-cônjuge recalcitrante, que se encontra na exclusiva posse e administração dos bens e não coopera para que a controvérsia seja dirimida judicialmente. 2. A prestação alimentícia deve ser proporcional às necessidades da beneficiária e aos recursos do alimentante (art. 1.694, § 1º, do Código Civil), configurando direito fundamental de grau máximo para o alimentário, **por lhe garantir a existência digna, de modo que a presença de periculum in mora inverso justifica a medida que afasta a tutela antecipada.** 3. O perigo da demora deve ser avaliado de forma igualitária para ambas as partes. 4. O casamento estabelece uma plena comunhão, cujo consectário não é apenas o entrelaçamento de vidas, mas também de patrimônios, que deve ser entendido com base na igualdade de direitos e deveres dos cônjuges (art. 1.511 do Código Civil), com o fim da vida em

comum pela ausência do ânimo socioafetivo, real motivação da comunicação patrimonial, há a cessação do regime de bens. 5. A administração do patrimônio comum da família compete a ambos os cônjuges (arts. 1.663 e 1.720 do CC), presumindo a lei ter sido adquirido pelo esforço comum do casal, sendo certo que o administrador dos bens em estado de mancomunhão tem a obrigação de prestar contas ao outro cônjuge aliado do direito de propriedade. 6. Atenta contra a igualdade constitucional conferir indistintamente, na constância do casamento, a qualquer dos consortes a administração exclusiva dos bens comuns, motivo pelo qual, após a ruptura do estado condominial pelo fim da convivência, impõe-se a realização imediata da partilha, que, uma vez obstada, justifica o restabelecimento da obrigação alimentar transitória enquanto perdurar a situação excepcional. 7. Recurso especial conhecido e provido. (STJ - REsp: 1287579 RN 2011/0245831-1, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 11/06/2013, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/08/2013) (sem grifos no original).

RECURSO DE REVISTA. DANO MORAL EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE ANTECEDENTES CRIMINAIS. DANO MORAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA PROTEÇÃO À PRIVACIDADE. A jurisprudência desta Corte consolida-se no sentido de a obrigatoriedade de apresentação de certidão negativa de antecedentes criminais caracterizar **violação do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF)**, da intimidade, da vida privada e da imagem do empregado (art. 5º, X, da CF). Nem se argumente que a exigência da certidão está inserida no poder diretivo do empregador. A relação entre empregador e empregado deve ser pautada em confiança recíproca. A definição de qual é o limite do poder diretivo, em situações concretas, reclama a atuação do princípio da razoabilidade. Tal análise, sendo subjetiva, não pode abstrair das regras da experiência e da viabilidade da gestão empresarial. Se o inciso X do artigo 5º da Constituição Federal dispõe que -são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação-, puna-se a conduta imprópria do empregado no plano concreto, sem se permitir a regulamentação abusiva, no plano abstrato. Assim, a investigação da vida pregressa do candidato pela empresa não pode ser considerada conduta razoável, pois configura afronta à dignidade da pessoa humana e à privacidade, aliada ao abuso do poder diretivo do empregador. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 2077007720135130009 , Relator: Augusto César Leite de Carvalho, Data de Julgamento: 10/09/2014, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 12/09/2014) (sem grifo no original).

Dessarte, os direitos individuais são limitados pelos direitos do outro, não podendo existir desrespeito ou privilégio em detrimento do direito de outrem.

O princípio da dignidade da pessoa humana abrange a todos os seres humanos e, quando for relativo em alguma situação particular, cabe a aplicação do princípio de maneira justa por um juízo imparcial, com a ponderação ou relativização dos princípios envolvidos, buscando uma correta administração.

O valor abrangido pela dignidade da pessoa humana é absoluto, inafastável e irrenunciável, uma vez que respalda-se no respeito à integridade, honra e plenitude do homem. Ele deve sempre ser levado em conta pois, conforme relatado de maneira extenuante por vários autores, é o valor base, essência, matriz, respaldo do Estado Democrático de Direito⁴ e valor fonte de nossa Constituição.

3. DIREITOS SOCIAIS

Os direitos fundamentais se subdividem em direitos individuais (direitos civis e políticos) e direitos sociais econômicos e culturais. Baseiam-se também no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana que, conforme já vimos, consiste em garantir condições mínimas de subsistência a todos os cidadãos.

Segundo SARLET (2012), os direitos individuais são aqueles de cunho defensivo, limitando o Poder Público, enquanto os direitos sociais econômicos e culturais seriam aqueles de atuação positiva do Estado. Tais direitos são chamados de direitos de primeira e segunda geração, respectivamente. Estão inclusos aqui como direitos sociais básicos de segunda geração a saúde, educação, previdência e assistência social e moradia, ou seja, inclui-se nos direitos sociais o direito à vida digna de todos os cidadãos brasileiros ou residentes.

⁴ Estado de Direito é o Estado subordinado ao direito, no caso à uma Constituição. Trata-se de estar o Estado submetido a uma legislação.

A palavra democracia é de origem grega, que significa demo= povo e cracia=governo. Desse modo, numa democracia o poder emana do povo, razão pela qual surge a definição de Estado Democrático de Direito onde embora o Estado esteja submetido a uma legislação, a soberania é exercida pelo povo.

Ainda segundo o autor os direitos fundamentais e, nesse caso os sociais, são direcionados à pessoa considerada individualmente, cuja dignidade é pessoal. O melhor exemplo de titularidade pessoal é a garantia mínima existencial que reúne o direito à vida conjugada com o princípio da dignidade da pessoa humana (direito não só a vida e sim o direito **a uma vida digna**), cuja titularidade individual não pode ser dissolvida numa dimensão coletiva, mas que não deixa de ser um direito social de segunda geração, tendo o Estado a obrigação de agir em sua defesa e garantia.

Nessa seara, temos que o Estado possui o dever de garantir as mínimas condições de subsistência dos seres humanos naturais, agindo em defesa dos direitos sociais de segunda geração ainda que de maneira individual do cidadão. Nas palavras do autor SARLET (2012):

Com efeito, o direito (humano e fundamental) de uma pessoa idosa ou de um incapaz à assistência tem por escopo imediato e, portanto, primordial (embora não exclusivo), a tutela do interesse individual na subsistência com dignidade, e não no interesse coletivo (ou social, se assim preferir) na proteção e preservação dos idosos ou incapazes como membros de um grupo determinado, ainda que esse interesse também assuma relevância e implique num conjunto de direitos e deveres.

Ou seja, ainda que existam medidas a todo um grupo, a vida individual deve ser preservada pelo Estado. A função dos direitos sociais é também assegurar o desenvolvimento existencial de cada ser individual, com sua integração a um grupo, porém, sem esquecer-se de assegurar a proteção à sua individualidade.

Entende-se, por fim, que os direitos sociais não têm essa nomenclatura por serem coletivos e sim por assegurarem os direitos do cidadão na sociedade, sendo que os de primeira geração asseguram os direitos visando a guardá-los do Estado (direito a liberdade, por exemplo), enquanto os direitos sociais de segunda geração asseguram uma atitude positiva e direta do Estado na vida do cidadão, salvaguardando seus direitos fundamentais.

4. MISERABILIDADE

Antes de tratar sobre as medidas de diminuição da pobreza e redução da miséria, se faz necessário entender o que é considerado como miserabilidade.

Na gramática pura o significado de miserabilidade é o ato de ser miserável, ou a situação de miséria. Para um país o índice de miserabilidade é o cálculo médio de quantas pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, em condições extremas de miséria.

Em função do histórico de colonização do Brasil, seu desenvolvimento tardio e dependência econômica, o país possui uma grande quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Embora esteja caminhando no sentido de contenção dessa situação, o Brasil apresenta números ainda elevados de pessoas nessa posição.

Apesar de todos os problemas vividos, pesquisas mostram que o Brasil tem avançado no combate à miséria e fome, como aponta relatório divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁵. Segundo a pesquisa, o número de pessoas que abandonaram a pobreza no Brasil em 2012 ultrapassou os 3,5 milhões. Nesse estudo, porém, o critério para pobreza extrema era uma renda de R\$75,00 por membro da família.

Para um indivíduo ser considerado miserável para a previdência, e para os cálculos e pesquisas de efetividade da diminuição da miséria, é necessária a comprovação de renda per capita familiar de, no máximo, $\frac{1}{4}$ de salário mínimo por pessoa. No entanto, conforme se verá em momento oportuno, tal aplicação não é absoluta.

Na atualidade brasileira, temos que a renda mencionada pressupõe a condição de miséria, porém, outros meios já vêm sendo

⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Comunicado IPEA nº 159 – Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE, outubro de 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=19998&catid=4&Itemid=2> Acesso em 25 de maio de 2015.

aplicados para o conhecimento do estado de miserabilidade do indivíduo.

O Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF)⁶ aprovou o Enunciado n. 50, que dita:

Sem prejuízo de outros meios, a comprovação da condição sócio-econômica do autor pode ser feita por laudo técnico confeccionado por assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou através de oitiva de testemunha. (Nova redação – IV FONAJEF).

Desse modo, numa situação de verificação da situação de pobreza da população, não só a condição econômica é analisada, como também a social.

O próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação n. 4.374 MC/ PE, em voto do Ministro Gilmar Mendes, afirmou que:

Os inúmeros casos concretos que são objeto do conhecimento dos juízes e tribunais por todo o país, e chegam a este Tribunal pela via da reclamação ou do recurso extraordinário, têm demonstrado que os critérios objetivos estabelecidos pela Lei n. 8.742/93 são insuficientes para atestar que o idoso ou o deficiente não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Constatada tal insuficiência, os juízes e tribunais nada mais têm feito do que comprovar a condição de miserabilidade do indivíduo que pleiteia o benefício por outros meios de prova. Não se declara a inconstitucionalidade do art. 20, §3º, da Lei n. 8.742/93, mas apenas se reconhece a possibilidade de que esse parâmetro objetivo seja conjugado, no caso concreto, com outros fatores indicativos do estado de penúria do cidadão.

Sendo assim, muito embora as pesquisas feitas apontem diminuição da pobreza, essa não se faz absoluta, visto que tão somente o valor mensal auferido pelo cidadão não satisfaz sua saída de um estado miserável de sobrevivência.

⁶ Enunciados FONAJEF. Disponível em <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=enum_fonajefs>. Acesso em 25 de maio de 2015.

5. PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA - HISTÓRICO

Após a promulgação da CF/88, o Brasil passou a buscar uma forma justa de distribuição de renda, visando a garantia mínima de subsistência dos cidadãos ante o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e os direitos sociais, conforme citado anteriormente.

Para chegar às conclusões atuais de programas para redução da miserabilidade, o sistema brasileiro pautou-se no modelo alemão de distribuição de renda que definiu inicialmente a chamada “capacidade contributiva”, onde existia uma limitação do Estado em tributar de acordo com a capacidade contributiva individual de cada cidadão.

MICHELI (1975) ditou a necessidade de se verificar a capacidade tributária do cidadão observando “a justiça social, solidariedade e igualdade entre os cidadãos”. Temos a inclusão desse princípio também na Constituição Italiana, Portuguesa e Espanhola, além da Alemã e da Brasileira.

A partir dessa ideia social ocorreu a necessidade de, além de se observar a capacidade de tributar individual do cidadão, verificar as condições de sobrevivência daqueles menos favorecidos. Tal ideal surgiu em 1880 na Alemanha por ocasião de uma grande mobilização operária vivida no período.

Por ser um país pouco industrializado em comparação com a Inglaterra da época, a Alemanha teve uma crescente força política originária das classes operárias obrigando o chanceler Otto Von Bismarck a ampliar as políticas de proteção social, não mais abrangendo somente a diminuição tributária, como também visando condições sociais aos cidadãos através da contribuição para previdência social. Nessa situação houve o surgimento do modelo bismarckiano de distribuição de renda, onde havia contribuição a um sistema previdenciário visando o recebimento futuro de benefícios, predominante por grande parte do século XX.

De acordo com SORJ (2004), no modelo bismarckiano, quem não contribuísse não teria acesso a benefícios, motivo pelo qual teve a contraposição de grande parte da população europeia. Surgiu então o modelo beveridgeano, cujo nome é derivado de seu criador William Beveridge, que criou no ano de 1942 um documento chamado Beveridge Report onde trazia a ideia de assistencialismo sem contraprestação do indivíduo. Tal modelo apresentava respaldo previdenciário de caráter universal e que não exigia dos menos favorecidos uma contribuição anterior, modelo utilizado atualmente no Brasil pelos programas a seguir estudados.

Para o autor, os programas de distribuição de renda mínima foram os pilares para a ampliação dos direitos sociais. Ou seja, com o referido sistema, aqueles que não tinham condições laborais (seja por doença ou por idade avançada), não tinham a necessidade de contribuir com a previdência para ter reconhecido seu direito a renda mínima.

Temos por políticas de distribuição de renda a transferência de recursos monetários sem a efetiva contribuição do beneficiário. No Brasil contamos com o Benefício de Prestação Continuada, a Aposentadoria Rural e o Bolsa Família. Segundo LAVINAS (2006), os sistemas são uma grande conquista por assegurar a estabilidade socioeconômica nacional.

6. PROGRAMAS BRASILEIROS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

6.1. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

6.1.1 Conceito

Trata-se de pagamento mensal de um salário mínimo a indivíduos inválidos ou idosos cuja renda per capita seja de até $\frac{1}{4}$ de salário. A

responsabilidade pelo pagamento é o Instituto Nacional do Seguro Social. Os requisitos são analisados pela Autarquia, que é responsável pelo pagamento e fiscalização.

Entende-se por inválido aquele indivíduo que não possui condições de buscar meios de subsistência, ou seja, indivíduos sem condições para o trabalho. O benefício também é devido ao idoso, sendo considerados assim maiores de 65 (sessenta e cinco) anos independente do sexo.

O benefício assistencial, na forma de prestação continuada encontra previsão especial no art. 203, V ⁷, da CF/88. Em regulamentação à norma constitucional, foi publicada a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), cuja redação atual do art. 2º, I, “a” e “e” ⁸, e art. 20 ⁹, alterados pela Lei 12.435/2011, trata especificamente do benefício.

Nesse patamar, cumpre destacar que a redução do requisito etário

⁷ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

[...]

V – A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (sem grifo no original).

⁸ Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

[...]

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

⁹ Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

[...]

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

de 70 (setenta) anos para 65 (sessenta e cinco anos) pela Lei 12.435/2011 trata-se apenas de uma adequação ao ordenamento jurídico atual, vez que tal limite etário já era considerado de forma pacífica pela jurisprudência pátria ante a aplicação do art. 34 do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003).¹⁰

Portanto, para a concessão do benefício de prestação continuada, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos, encontrados na Lei 8.742/1993:

a) Incapacidade para o trabalho e para a vida independente, e no caso do idoso, a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos, presumindo a lei a incapacidade para o trabalho face à avançada idade.

b) O requisito socioeconômico, ou seja, a impossibilidade de o deficiente ou idoso prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

6.1.2 A comprovação de miserabilidade – ADI 1.232/DF

O requisito da idade resta facilmente comprovado mediante documentação pessoal do requerente, a incapacidade permanente tem por prova a análise pericial. Sendo assim, nos resta observar o requisito socioeconômico e seu entendimento.

O estabelecido no art. 20, §3º, da Lei 8.742/93 criando como requisito obrigatório a renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo gerou controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. A razão

¹⁰ Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas.

contraditória reside no fato de que não só a renda exhibe a miséria do cidadão, sendo essa passível de ser comprovada por outros meios.

Esse impasse ocasionou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232/DF no ano de 1995, onde o Procurador Geral da República Sr. Aristides Junqueira de Alvarenga trouxe à tona o questionamento sobre o requisito obrigatório de renda fixado na Lei 8.742/93.

Na ocasião o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou no sentido da compatibilidade do art. 20, §3º, da Lei 8.742/93 com o art. 203, V da CF/88:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.” (ADIN- 1232-1/DF – Tribunal Pleno - Julg. 27.8.1998 - DJ 1º.6.2001 – Min. Ilmar Galvão e para o acórdão Min. Nelson Jobim).

Nessa situação, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) manifestou concordância com a decisão do STF, pacificando-se o entendimento de que a renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo é requisito **obrigatório** para concessão do Benefício de Prestação Continuada. Tal entendimento perdurou até abril de 2013.

6.1.3 O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre a comprovação de miserabilidade

Em contrapartida à improcedência da ADI 1.232/DF, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou no sentido de que existem outros meios para comprovação da miserabilidade, não só o critério estabelecido no art. 20, §3º, da Lei 8.742/93.

O RESP nº 1.112.557/MG evidenciou tal posição:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA C DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. POSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO POR OUTROS MEIOS DE PROVA, QUANDO A RENDA PER CAPITA DO NÚCLEO FAMILIAR FOR SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. A CF/88 prevê em seu art. 203, caput e inciso V a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. 2. Regulamentando o comando constitucional, a Lei 8.742/93, alterada pela Lei 9.720/98, dispõe que será devida a concessão de benefício assistencial aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção, ou cuja família possua renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. 3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, já declarou, por maioria de votos, a constitucionalidade dessa limitação legal relativa ao requisito econômico, no julgamento da ADI 1.232/DF. 4. Entretanto, diante do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à garantia das condições básicas de subsistência física, esse dispositivo deve ser interpretado de modo a amparar irrestritamente a o cidadão social e economicamente vulnerável. 5. A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo. 6. Além disso, em âmbito judicial vige o princípio do livre convencimento motivado do Juiz (art. 131 do CPC) e não o sistema de tarifação legal de provas, motivo pelo qual essa delimitação do valor da renda familiar per capita não deve ser tida como único meio de prova da condição de miserabilidade do beneficiado. De fato, não se pode admitir a vinculação do Magistrado a determinado elemento probatório, sob pena de cercear o seu direito de julgar. 7. Recurso Especial provido. (STJ, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 28/10/2009, S3 - TERCEIRA SEÇÃO).

Os Tribunais Regionais Federais seguiram o entendimento do STJ, não restando efetivamente pacificado o entendimento proposto pela ADI 1.232/DF, uma vez que as discussões a esse respeito se perduraram.

Por ocasião da continuada discussão, o SFT acolheu a tese inúmeras vezes discutida em tribunais inferiores de que o critério legal

do art. 20, §3º da Lei 8.742/93 é precário, declarando sua inconstitucionalidade *incidenter tantum* em 18/04/2013 no RE 567985, reconhecendo a repercussão geral do assunto:

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário **e declarou incidenter tantum a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93**. Vencidos, parcialmente, o Ministro Marco Aurélio (Relator), que apenas negava provimento ao recurso, sem declarar a inconstitucionalidade da norma referida, e os Ministros Teori Zavascki e Ricardo Lewandowski, que davam provimento ao recurso. Não foi alcançado o quorum de 2/3 para modulação dos efeitos da decisão para que a norma tivesse validade até 31/12/2015. Votaram pela modulação os Ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Celso de Mello. Votaram contra a modulação os Ministros Teori Zavascki, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa (Presidente). O Relator absteve-se de votar quanto à modulação. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 18.04.2013. (sem grifos no original).

Do voto do Relator do recurso, Ministro Gilmar Mendes, extrai-se:

[...] os programas de assistência social no Brasil utilizam, atualmente, o valor de ½ salário mínimo como referencial econômico para a concessão dos respectivos benefícios. Tal fato representa, em primeiro lugar, um indicador bastante razoável de que o critério de ¼ do salário mínimo utilizado pela LOAS está completamente defasado e mostra-se atualmente inadequado para aferir a miserabilidade das famílias que, de acordo com o art. 203, V, da Constituição, possuem o direito ao benefício assistencial. Em segundo lugar, constitui um fato revelador de que o próprio legislador vem reinterpretando o art. 203 da Constituição da República segundo parâmetros econômico-sociais distintos daqueles que serviram de base para a edição da LOAS no início da década de 1990. Esses são fatores que razoavelmente indicam que, ao longo dos vários anos desde a sua promulgação, o § 3º do art. 20 da LOAS passou por um processo de inconstitucionalização."

Para ilustrar a situação, temos o seguinte julgado recente do Tribunal Regional da 4º Região, que aplica outros meios de

reconhecimento da condição de miserabilidade do indivíduo para implementação do benefício de prestação continuada:

EMENTA: BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. PORTADOR DE DEFICIÊNCIA. CONDIÇÃO SOCIOECONÔMICA. MISERABILIDADE. PREENCHIMENTO DE REQUISITOS. RENDA FAMILIAR. ART. 20, §3º, DA LEI 8.742/93. RELATIVIZAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO OBJETIVO. STJ E STF. PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO LIVRE CONVENCIMENTO DO JUIZ. BENEFÍCIO DE RENDA MÍNIMA. IDOSO. EXCLUSÃO. TUTELA ESPECÍFICA. IMPLANTAÇÃO DO BENEFÍCIO. 1. O direito ao benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição Federal e no art. 20 da Lei 8.742/93 (LOAS) pressupõe o preenchimento de dois requisitos: a) condição de pessoa com deficiência ou idosa e b) condição socioeconômica que indique miserabilidade; ou seja, a falta de meios para prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família. 2. O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.112.557 representativo de controvérsia, relativizou o critério econômico previsto no art. 20, §3º, da Lei 8.742/93, admitindo a aferição da miserabilidade da pessoa deficiente ou idosa por outros meios de prova que não a renda per capita, consagrando os princípios da dignidade da pessoa humana e do livre convencimento do juiz. 3. Reconhecida pelo STF, em regime de repercussão geral, a inconstitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei 8.742/93 (LOAS), que estabelece critério econômico objetivo, bem como a possibilidade de admissão de outros meios de prova para verificação da hipossuficiência familiar em sede de recursos repetitivos, tenho que cabe ao julgador, na análise do caso concreto, aferir o estado de miserabilidade da parte autora e de sua família, autorizador ou não da concessão do benefício assistencial. 4. Deve ser excluído do cômputo da renda familiar o benefício previdenciário de renda mínima (valor de um salário mínimo) percebido por idoso integrante da família. Aplicação analógica do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003. 5. Declarada pelo Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/2009, os consectários legais comportam a incidência de juros moratórios equivalentes aos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicáveis à caderneta de poupança (STJ, REsp 1.270.439/PR, 1ª Seção, Relator Ministro Castro Meira, 26/06/2013) e correção monetária pelo INPC e demais índices oficiais consagrados pela jurisprudência. 6. Havendo o feito tramitado perante a Justiça Federal, o INSS está isento do pagamento das custas judiciais, a teor do que preceitua o art. 4º da Lei n. 9.289/96. 7. O cumprimento imediato da tutela específica, diversamente do que ocorre no tocante à antecipação de tutela prevista no art. 273 do CPC, independe de requerimento expresso do segurado ou beneficiário e o seu deferimento sustenta-se na eficácia mandamental dos provimentos fundados no art. 461 do CPC. 8. A determinação de implantação imediata do benefício, com fundamento nos artigos 461 e 475-I, caput, do CPC, não configura violação dos artigos 128 e 475-O, I, do CPC e 37 da Constituição Federal. (TRF4, AC 5008421-

22.2013.404.7102, Quinta Turma, Relator p/ Acórdão Luiz Carlos de Castro Lugon, juntado aos autos em 15/12/2014).

Isto posto, mesmo o art. 20, §3º da Lei 8.742/93 não tenha sido declarado inconstitucional pela ADI 1.232/DF, a aplicação do critério objetivo de renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo não é absoluta, havendo outros meios de comprovação da miserabilidade.

O próprio STF tem decidido de modo diverso àquele apontado como requisito fundamental pela Lei 8.742/93, entendendo que a miserabilidade é pressuposto pessoal e passível de ser avaliado a cada situação, não apenas pelo critério objetivo e taxativo de renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo.

6.2 APOSENTADORIA RURAL

Antes de 1988, era garantida a pessoas maiores de 55 (cinquenta e cinco anos) que trabalharam em meio rural o pagamento de meio salário mínimo, devido apenas ao “chefe de família”.

A Carta Magna Brasileira em 1988 e a Lei Ordinária 8.2012/8.213 de 1991 estenderam o benefício para outros membros da família, sendo esse agora no valor de um salário mínimo. Essa modalidade de aposentadoria é enquadrada como benefício social pelo fato de não exigir nenhuma contribuição do beneficiário para sua concessão.

O conceito de segurado especial rural encontra previsão no art. 11¹¹, da Lei 8.213/91, que traz de modo taxativo os segurados da Previdência Social.

¹¹ Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...]

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

[...]

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

O trabalho realizado em regime de economia familiar poderá ser computado como tempo de serviço sem a necessidade de contribuições para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, conforme autoriza de forma expressa o art. 55, §2º, da Lei 8.213/91¹².

Embora exista toda essa segurança prevista na legislação, comprovar o labor em regime rural não é fácil para o segurado. Os documentos necessários para comprovação da atividade rural encontram previsão no art. 106 da Lei 8.213/91¹³ e, ainda que existam dez incisos trazendo documentos comprobatórios, outros documentos também são aceitos como meios de comprovação do período, tendo em vista a dificuldade do ruralista – em sua maioria pessoas simples – em possuir tal documentação.

Cabe destacar que, para o reconhecimento do trabalho rural, o

§ 1º Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. (...).

¹² Art. 55. O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o art. 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

[...]

2º O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento.

¹³ Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de:

- I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural;
- III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;
- IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar;
- V – bloco de notas do produtor rural;
- VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor;
- VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;
- VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;
- IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou
- X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

segurado deverá apresentar documentos contemporâneos à época do fato, os quais podem ser complementados por prova testemunhal idônea, conforme entendimento consubstanciado nas súmulas 34 do TNU e 149 do STJ:

Súmula nº. 34 do TNU:

Para fins de comprovação do tempo de labor rural, o início de prova material deve ser contemporâneo à época dos fatos a provar.

Súmula nº. 149 do STJ:

A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.

A Previdência Social brasileira é inovadora por ampliar o acesso da população ao benefício de aposentadoria rural, sem necessidade de contraprestação, tão somente comprovando seu labor nessas condições. Essa comprovação possui critérios rígidos e requisitos específicos, visando a diminuição de fraudes no setor e, eventualmente, pode acabar por dificultar o acesso ao benefício dos grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira.

6.3 BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família foi criado em 2003 e instituído em 2004 pela Lei Federal nº 10.836, como resultado de uma “fusão” de outros quatro programas com a mesma finalidade: Bolsa Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação:

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - **Bolsa Escola** (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso);

- Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso);

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - **Bolsa Alimentação** (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso);

- Programa **Auxílio-Gás** (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 - Governo Fernando Henrique Cardoso);

- Programa Nacional de Acesso à Alimentação - **Fome Zero** (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 - Governo Lula).

Esse programa se difere dos dois anteriores pela sua característica **temporária**.

Segundo FISZBEIN e SCHADY (2009, citado por SOUZA, André Portela), o objetivo inicial desses projetos era a transferência de renda (os mais ricos pagavam impostos com os quais os programas se mantinham e os mais pobres recebiam com determinadas condições) e redução da pobreza **a longo prazo**.

Além desses dois objetivos, o benefício Bolsa Gás (primeiro a ser criado) tinha por cunho principal a retirada de crianças e adolescentes de seus empregos, objetivando a inclusão social dos cidadãos através da educação. Sendo assim, criou-se outro requisito para concessão, mantido no atual Bolsa Família: ter os filhos devidamente matriculados e cursando o ensino básico.

Trata-se de uma “ajuda de custo” a famílias com renda per capita de R\$ 77,00 (setenta e sete reais) a R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) mensais, com filhos de até 17 (dezesete) anos regularmente matriculados na rede pública de ensino. Famílias com renda per capita inferior a R\$ 77,00 (setenta e sete reais) mensais não precisam preencher requisitos específicos, por serem consideradas de extrema pobreza.

Os valores correspondem aos seguintes:

- i. Benefício Básico – concedido apenas a famílias extremamente pobres, no valor de R\$ 77,00 (setenta e sete) reais mensais;
- ii. Benefício Variável – pago por criança de 0 a 15 anos de idade no valor de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) por criança até o limite de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais) por família;
- iii. Benefício Variável à Gestante – para as famílias que tenham gestantes em sua composição, tratando-se de nove parcelas específicas consecutivas, no valor de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) até o limite de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais) por família;
- iv. Benefício Variável Nutriz: para famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida;
- v. Benefício Variável Adolescente – concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, no valor de R\$ 42,00 (quarenta e dois reais) por adolescente – limitando-se a dois por família;
- vi. Benefício para Superação da Extrema Pobreza – para famílias do Programa Bolsa Família que continuam em situação de extrema pobreza, mesmo após o recebimento dos outros benefícios.

O valor do benefício recebido por família depende de cada situação, da quantidade de crianças matriculadas e da situação financeira da família.

Não possui prazo determinado de gozo, sendo muitas vezes recebido de modo *ad eterno* sem um controle governamental.

7. OBJETIVOS DOS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

7.1 Redução da miséria - imediata

O primeiro objetivo da implementação de benefícios que distribuem renda a pessoas consideradas pobres ou extremamente pobres é a diminuição do índice nacional de pobreza, demonstrando uma redução pontual da miséria no país de maneira imediata.

Conforme explanado, o Benefício Assistencial de Prestação Continuada e a Aposentadoria Rural, embora sejam benefícios que não exigem contra prestação do indivíduo, tratam de manter suas condições de sobrevivência na velhice e incapacidade. Portanto, os beneficiários desses programas assistenciais não ficam mais à disposição do mercado de trabalho.

BARROS et al. (2010) ditam que a redução da extrema pobreza se deu em duas partes, sendo o crescimento econômico do país (em relação a países emergentes) e a queda da desigualdade. Para os autores, a queda da desigualdade se deu unicamente pelo aumento de renda dos indivíduos que viviam em extrema pobreza de maneira volumosa, visto que os benefícios assistenciais e o programa bolsa família abrangem grande parte populacional de nosso país.

7.2 Educação e emprego - longo prazo

O Bolsa Família possui características diferenciadas, justamente porque o segundo objetivo (e não menos importante) é característico desse programa, que é a condição de futuro das famílias amparadas por ele.

Conforme dito anteriormente, o programa Bolsa Família não é (pelo menos não deveria ser) eterno, devendo ser utilizado pelos dependentes enquanto perdura a situação de desemprego e dependência do programa.

Para uma efetiva retirada da população brasileira da miséria é necessária a implantação de um sistema educacional eficiente e programas profissionalizantes adequados, bem como a oportunização de empregos as menos favorecidos.

Desse modo, resta clara a condição temporária do Bolsa Família que o difere do Benefício de Prestação Continuada e da Aposentadoria Rural. Evidente que a obrigatoriedade de manter os filhos matriculados na rede pública de ensino não possui somente a finalidade de educação básica e sim uma preparação para o mercado de trabalho e inclusão social.

LAVINAS (2002) menciona que os programas sociais não buscam mudar em curto prazo a miséria, tratam de um investimento a longo prazo onde somente quando as crianças atendidas pelo programa ficarem adultas, tendo um respaldo educacional e profissional, quebrarão o ciclo de miséria vivenciado no seio da família. Em sua obra ainda destaca que os programas não acabam com a miséria de maneira eficaz, apenas suportam o período necessário de suprimento das famílias para um desenvolvimento conjunto do país de modo estratégico:

Já é tempo de se começar a pensar em sair de uma política de renda mínima para uma política de renda cidadania, que significa a garantia do direito à vida para toda a população.

Pois temos a necessidade de que os programas de transferência de renda se transformem numa grande política nacional que seja implementada de modo coordenado e descentralizado.

Desse modo, o programa Bolsa Família possui condições que buscam o incentivo à educação e profissionalização, cabendo agora à Administração Pública a busca pelos resultados objetivados a longo prazo.

7.3 Diminuição do Trabalho Infantil

Apesar de todos esses objetivos existirem, SOUZA (2006 citado por SOUZA, André Portela) menciona que não existe estudo nacional que comprove a efetividade da melhora no aprendizado dos jovens que vivem em pobreza extrema.

A eficácia dos meios empregados para educação e inclusão social não possui resultados numéricos até a presente data, tampouco estudos abrangendo essa temática.

Segundo o autor, em pesquisa ao Censo 2000 restou demonstrado que, embora os beneficiários do Bolsa Escola (benefício concedido à época do Censo) tivessem maior frequência às aulas, em nada diminuiu o labor infantil.

O mesmo raciocínio tiveram CARDOSO e SOUZA (2009 citado por SOUZA, André Portela) ao apresentarem que o fato de os índices de labor infantil se manterem inalterados se deu por ocasião do período de estudos dos jovens que compreender tão somente 4 (quatro) horas diárias, restando as demais horas para o trabalho doméstico ou efetivo.

Ou seja, a matrícula escolar não diminui a possibilidade de trabalho dos jovens, implicando tão somente num aumento da frequência escolar, não restando ao menos qualquer índice sobre o aprendizado, podendo ainda a criança conciliar as atividades.

8. RESULTADOS

A autora LAVINAS (1998), supõem em sua obra que a probabilidade de uma família beneficiária do Bolsa Família continuar na situação de pobreza extrema depois do recebimento do benefício é muito alta. Para os autores uma saída para a efetivação do programa é a instituição de programas de educação e de geração autônoma de renda.

Para eles, se a população aprender a buscar seu futuro, poderá livrar-se do fantasma da miséria e seguir com uma vida profissional e produtiva, gerando bons números também para o crescimento nacional. Esses programas de profissionalização serviriam também para conduzir um crescimento saudável e melhor informação da população menos favorecida.

Na medida que a renda e educação são importantes no combate à pobreza, o Bolsa Família possui uma boa ideia e finalidade singular. Porém, trata-se de um investimento a longo prazo e que pode tratar de efeito inverso, podendo até mesmo agravar a pobreza em determinadas situações caso não lhe seja dado o prosseguimento necessário à aplicação.

9. DIREITO COMPARADO

Os modelos utilizados no Brasil para distribuição e renda são similares a programas utilizados em diversos países do mundo, não sendo o Brasil pioneiro nesse tipo de assistencialismo.

A título comparativo e exemplificativo, demonstra-se a seguir os modelos de programas assistenciais usados no México, Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos.

9.1 Programa *Oportunidades* - México

No México o programa utilizado para redução da pobreza se chama *Oportunidades*, que tem por requisito manter as crianças na escola e fazer exames médicos regularmente (comprovando a nutrição das crianças e atuando na prevenção de doenças).

Segundo SOARES (2007) o país mostrou redução na mortalidade infantil e desnutrição. O valor pago por família é de \$ 250,00 (duzentos e cinquenta pesos) por idoso – nesse caso não carece de outro requisito -, por criança matriculada no ensino básico o valor é de \$ 120,00 (cento e vinte pesos), que aumenta até \$ 760,00 (setecentos e sessenta pesos) para jovens na décima segunda série.

O recebimento é limitado ao teto de \$ 1.095,00 (mil e noventa e cinco pesos) para as famílias cujos filhos encontram-se cursando as primeiras séries (ensino básico), e \$ 1.855,00 (mil oitocentos e cinquenta e cinco pesos) para famílias com ao menos um filho na chamada educação secundária (ensino médio). No país o programa abrange 5,8 milhões de famílias (30% da população).

9.2 Programa *Arbeitslosengeld II* – Alemanha

A Alemanha possui um programa denominado *Arbeitslosengeld II* (seguro desemprego em português), anteriormente chamado auxílio social. Esse programa não possui requisitos, podendo a população beneficiar-se quando estiver em situação difícil ou em busca de um novo emprego. Cerca de um terço da população alemã se favorece do benefício em algum período de sua vida, segundo ZIMMERMANN & SILVA (2009).

O valor recebido é de £ 347,00 (trezentos e quarenta e sete euros). Se a pessoa for casada e não tiver meios de subsistência valor passa para £ 659,00 (seiscentos e cinquenta e nove euros).

Tal valor é utilizado para garantia de alimentação, saúde e vestuário, sendo a moradia concedida através de moradias populares. No inverno ainda é pago mais um auxílio calefação no valor de \$ 10,00 (dez euros) ao casal (ou \$ 5,00 cinco euros por pessoa).

Portanto, o valor total médio recebido por família na Alemanha é de £ 750,00 (setecentos e cinquenta euros) por mês. Além disso, é pago o valor de £ 208,00 (duzentos e oito euros) por criança na Alemanha, seja ela rica ou pobre, visando garantir sua educação.

Segundo LAVINAS (1998) 80% dos beneficiários se renovam a cada 5 (cinco) anos, ou seja, a população recebe o benefício enquanto dura sua situação de miséria, buscando manter-se após o recebimento.

9.3 Programa *Income Based Jobseeker's Allowance* – Reino Unido

Segundo MASI (2013), no Reino Unido a garantia de renda é assegurada pela National Insurance¹⁴, cujos benefícios têm valores fixos após a verificação das condições para percepção.

O *Income Based Jobseeker's Allowance* (subsídio de desemprego baseado na renda em português) é pago a pessoas maiores de 18 (dezoito) anos que ainda não possuem meios de manter um padrão de vida digno, no valor de £57,90 (cinquenta e sete euros e noventa centavos) para pessoas com idade de entre 18(dezoito) e 25 (vinte e cinco) anos e £73,10 (setenta e três euros e dez centavos) para pessoas maiores de 25 (vinte e cinco) anos

Acrescenta-se ao benefício o *Child Benefit* (benefício para a criança em português) o valor de £ 20,70 (vinte euros e setenta centavos) pelo filho mais velho ou filho único mais £ 13,70 (treze euros e setenta centavos) por criança e, ainda, se a família cuidar de uma criança cujos pais faleceram, receberá £ 16,55 (dezesesseis euros e cinquenta e cinco centavos) pela criança tutelada.

E, por fim, existe o *Income Support* (apoio ao rendimento em português) pago a pessoas com jornada laboral inferior a 16 (dezesesseis) horas semanais, no valor de £ 57,90 (cinquenta e sete euros e noventa centavos).

Todos os benefícios da Grã Bretanha são pagos por semana, ou seja, todos os valores acima descritos são pagos semanalmente aos beneficiários. Os benefícios possuem duração indeterminada, sendo cessados com o alcance da idade limite pelas crianças ou a mudança de situação financeira da família.

¹⁴ National Insurance é o Seguro Nacional da Grã Bretanha, trata-se de previdência pública bastante parecida com o Instituto Nacional de Seguridade Social. Todo o cidadão a partir de 16 (dezesesseis) anos é obrigado a possuir cadastro no National Insurance, com numeração parecida com o Cadastro de Pessoas Físicas que temos no Brasil.

9.4 Programa *Temporary Assistance for Needy Families* – Estados Unidos

O programa Aid to Families with Dependend Children (ajuda a família com crianças dependentes em português) foi criado nos Estados Unidos em 1935, garantindo renda a famílias com filhos. Em 1996 o benefício foi substituído pelo Temporary Assistance for Needy Families (assistência temporária para famílias necessitadas em português) no governo de Bill Clinton, que limitou o recebimento do benefício a 5 (cinco) anos.

A lei prevê o pagamento temporário de até \$ 506,00 (quinhentos e seis dólares) por mês.

Segundo o Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos¹⁵ o programa TANF possui quatro objetivos principais:

- Prestar assistência às famílias carentes para que as crianças podem ser atendidas em suas próprias casas
- Reduzir a dependência dos pais necessitados através da promoção de preparação para o trabalho
- Prevenir e reduzir a incidência de gravidez fora do casamento
- Incentivar a formação e manutenção de duas famílias monoparentais

A característica temporária do benefício norte americano o difere dos demais. O recebimento do benefício está assegurado durante o lapso temporal de 5 (cinco) anos, o que força o beneficiário a se qualificar e buscar meios de subsistência, resultando num resultado mais efetivo de busca por um emprego.

¹⁵ Departamento de Saúde e Serviços dos Estados Unidos. Office Of Family Assistance. Disponível em < <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf/about>> Acesso em 25 de maio de 2015.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos sociais previstos na Carta Magna Brasileira abrangem a todos, conforme o princípio da universalidade transcrito no caput de seu art. 5º. É dever do Estado garantir as condições mínimas de sobrevivência da população, observando as necessidades individuais de cada ser humano.

O princípio da dignidade da pessoa humana é o valor fonte da nossa Constituição, motivo pelo qual deve ser garantido pela Administração Pública e respeitado por toda a sociedade.

Já os direitos sociais asseguram os direitos do cidadão na sociedade, sendo que os de primeira geração asseguram os direitos visando a guardá-los do Estado enquanto os direitos sociais de segunda geração asseguram uma atitude positiva e direta do Estado na vida do cidadão, garantindo seus direitos fundamentais.

Visando garantir a vida digna da população e a redução da miséria, o governo brasileiro pautou-se no modelo alemão de contribuição e, posteriormente, no modelo de assistencialismo trazido por William Beveridge, garantindo um valor mínimo de renda aos menos favorecidos, sem a exigência de contraprestação.

Os benefícios adotados no Brasil são: Benefício de Prestação Continuada, Aposentadoria Rural e Bolsa Família.

No Benefício de Prestação Continuada, o requisito de miserabilidade já foi discutido em Ação Direta de Inconstitucionalidade e, embora considerado constitucional, o requisito de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita não é mais considerado como único fator determinante da miserabilidade, podendo essa ser comprovada por outros meios.

A Aposentadoria Rural foi um grande avanço da Previdência Social Brasileira, visando o justo recebimento do benefício mesmo sem contribuição garantindo o recebimento de um salário mínimo na velhice daqueles que trabalharam em condições rurais por toda a vida.

Cada um deles possui seus requisitos, entretanto, os dois primeiros visam um respaldo financeiro na invalidez (por doença ou por idade), já o terceiro – o Bolsa Família – visa uma garantia de futuro às próximas gerações. O requisito de manter os filhos menores matriculados na rede pública de ensino aumentou o índice de crianças que frequentam a escola, embora ainda não se saibam os resultados do aprendizado.

Os valores pagos pelo governo nos programas assistenciais garantem uma vida digna ao cidadão sem exigência de contraprestação quando inválido (idade ou doença). Já os valores pagos pelo Bolsa Família não distanciam de maneira efetiva as famílias da condição de miserabilidade, mas ao menos garantiram a matrícula de inúmeras crianças na rede de ensino.

Cabe agora à Administração Pública a gestão desse programa visando um investimento em educação e profissionalização dos beneficiários, evitando que esses fiquem à mercê do recebimento gratuito de valores para sobrevivência.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de.; FRANCO, Samuel. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Texto: A focalização do Programa Bolsa Família em Perspectiva Comparada. Volume 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**, 1988.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.

LAVINAS, Lena. **Avaliação de Programas de Renda Mínima**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

MASI, Domenico de. **O futuro chegou: modelos de vida para uma sociedade desorientada**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2013.

MELO, Adriana Zawada, ET AL. **Constituição Federal Interpretada: Artigo por Artigo, Parágrafo por parágrafo**. 3ª edição. São Paulo. Manole, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MICHELI, Gian Antonio. **Curso de Derecho Tributario**. Tradução de Marco Aurelio Greco e Pedro Luciano Marrey Jr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 4ª edição. São Paulo: Max Limonad, 2000.

ROSEMBERG, Tina. O sucesso dos programas de transferência de renda. Carta Capital, 2011. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/tina-rosenberg-o-sucesso-dos-programas-de-transferencia-de-renda>> Acesso em 25 de maio de 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 11ª edição, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012.

SOARES, Sergei, ET. Al. **Programas de Transferência Condicionada de renda no Brasil, Chile e México**: Impactos sobre a Desigualdade. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SOUZA, André Portela. **Texto para discussão 281**: Políticas Públicas de Renda no Brasil e o Bolsa Família. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas 2011.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. **O Programa Bolsa Família em comparação com a experiência da Alemanha**. Revista Espaço Acadêmico, nº 84, dezembro/ 2009.