



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

JOSÉ GABRIEL PEREIRA DA SILVA

**A TRAVESSIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA À RENDA BÁSICA SOB A
ÓTICA CONSTITUCIONAL**

Recife
2025

JOSÉ GABRIEL PEREIRA DA SILVA

**A TRAVESSIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA À RENDA BÁSICA SOB A
ÓTICA CONSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para obtenção do
título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª Dr^a. Ciani Sueli das Neves

Recife
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, José Gabriel Pereira da.

A travessia do Programa Bolsa Família à Renda Básica sob a ótica
constitucional / José Gabriel Pereira da Silva. - Recife, 2025.

56 p.

Orientador(a): Ciani Sueli das Neves

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. Bolsa Família. 2. Renda Básica. 3. Direitos Sociais. 4. Constituição de
1988. I. Neves, Ciani Sueli das. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

JOSÉ GABRIEL PEREIRA DA SILVA

**A TRAVESSIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA À RENDA BÁSICA SOB A
ÓTICA CONSTITUCIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para obtenção do
título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 19/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ciani Sueli das Neves (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Barbosa (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Marília Montenegro Pessoa de Mello (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

*A Luiz Inácio **Lula** da Silva, por possibilitar
que, na minha juventude, eu pudesse
realizar os sonhos que na juventude dos
meus pais eram impossíveis.*

AGRADECIMENTOS

A Deus e à Nossa Senhora, por me ampararem como filho seu.

À minha família, fonte primária de força e amor. Jamais esquecerei do dia em que saí de casa na manhã ensolarada de uma sexta-feira, aos 18 anos de idade, para realizar o sonho do Ensino Superior. Da minha mãe, Andréa Araújo, ganhei um terço com a imagem de São Jorge Guerreiro e o meu nome inscrito nas contas vermelhas e brancas. Do meu pai, Pedro Lira, ganhei a benção e um pedido de cuidado. Da minha tia-avó, Rosélia Araújo, ganhei um beijo molhado de lágrimas no rosto. Nas malas, trouxe aquilo que de mais caro e precioso eles puderam me dar: humildade, afeto e coragem - itens de luxo que eu sempre terei orgulho de ostentar. A vocês, dedico esse diploma!

Aos meus irmãos, José Rafael - que de sua maneira silenciosa sempre cuida de mim, abre portas e me serve de inspiração - e Maria Clara - o princípio e o porquê daquilo que sou e daquilo que quero ser. Eu amo vocês!

À Ana Célia Farias, cuja importância na minha vida me evoca nobres sentimentos, tais como: fé, admiração, gratidão e lealdade. Obrigado por tudo, inclusive por transmitir e multiplicar o seu generoso afeto por meio de Camila e Marcela, a quem também agradeço.

À Penélope Andrade, amiga, companheira de sonhos e exemplo profissional, agradeço por tantos passos dados em conjunto e por sempre acreditar em mim. A escolha do tema deste trabalho carrega muito de você.

Aos amigos fiéis que caminham comigo desde a educação básica: Antônio Eduardo, Clara Falcão, Felipe da Fonseca Lopes, Júlia Beatriz, Kelly Oliveira, Raquel Vitória, Thaís Emanuely, Vitor Gabriel Campos e Witória Maria. Agradeço-lhes pela bonita forma que vocês possuem de sempre me conectar com a melhor versão de mim mesmo.

Aos amigos que me estenderam a mão nos ambientes de trabalho por onde passei e que ocupam lugar privilegiado em meu coração: Alice Ridenn, Angelina Medeiros Guerra, Jayne Ferreira e Luzineide Silva.

De maneira especial, externo a minha gratidão aos nobres e generosos amigos que amealhei ao longo da graduação, com quem compartilhei o amor, a história e a vivência eternizados em nossos corações: a Diego Luiz, sinônimo das coisas mais lindas que uma amizade pode proporcionar, agradeço por ser meu melhor e fiel amigo

na jornada universitária e para a vida; à Fernanda Pontes, cuja história se cruzou com a minha por força do destino, agradeço pelas coisas de beleza irrefutável que me permitiu construir com a sua companhia; à Mariah Lustosa, a amiga que a lua me deu, agradeço pelos abraços quentinhos e olhares de ternura que são marca de nossa amizade; à Bruna Camilla Mota, agradeço pela maneira sinérgica com a qual compartilhamos tantas similitudes; à Mariana Lutibergue, agradeço pela amizade terna, solidária e fiel; à Carla Moura, cuja sede de viver me sacia; a Cleston Francisco, agradeço pelas exageradas risadas que demos à exaustão; a Luís Antônio Rocha, agradeço pela forma delicada com que divide comigo tantos sentimentos bons. Ao lado de vocês, andei melhor!

Aos demais amigos, colegas e companheiros de jornada, que me deram a honra de ser eleito presidente do Diretório Acadêmico Demócrito de Souza Filho (gestão 2023-2024), pelo movimento Nova Aurora, com 79% dos votos. Não poderia deixar de lembrar, também, a minha passagem pelo Diretório Central dos Estudantes, Gestão Todas as Vozes (2022-2023). Mil vivas ao movimento estudantil, que me motivou a lutar pelos mais belos sonhos!

A Surubim, minha terra natal, onde eu vejo as estrelas. Agradeço por me dar a régua e o compasso. Que um dia eu possa retribuir à minha gente muito mais do que me deu.

Por fim, agradeço à professora Ciani Neves, minha orientadora. Lhe sou grato pela presença marcante ao longo do curso, seja em sala de aula, nos projetos de extensão ou na iniciação científica. Em seu nome, estendo os meus agradecimentos a todo o corpo técnico e docente da estimada Faculdade de Direito do Recife - UFPE, minha *alma mater*. Sinto que saio da graduação menos sábio do que entrei, e isso não é exagero. É, na verdade, privilégio de quem entende que quanto mais se constrói saber, mais é preciso explorar e aprender. Que o futuro seja de caminhos abertos!

*“Minha mãe me deu ao mundo
De maneira singular
Me dizendo a sentença
Pra eu sempre pedir licença
Mas nunca deixar de entrar”.
Caetano Veloso (1978)*

RESUMO

De que forma a transição do Programa Bolsa Família para a Renda Básica pode ser compreendida como exigência constitucional de concretização dos direitos sociais? Para responder a essa pergunta, esta monografia reconstrói o percurso histórico dos Direitos Sociais até a sua positivação na Constituição brasileira de 1988, que é fundada na dignidade da pessoa humana e orientada para a erradicação da pobreza. Por meio de método dedutivo e pesquisa bibliográfica, parte-se do pressuposto que a Constituição ocupa estatura máxima no ordenamento jurídico pátrio, sendo dotada de força normativa, e conclui pela necessidade de fazer a travessia entre o Programa Bolsa Família e a Renda Básica, como forma de efetivar o que propõe o texto constitucional e a legislação infraconstitucional brasileira.

Palavras-chave: Bolsa Família; Renda Básica; direitos sociais; Constituição de 1988.

ABSTRACT

How can the transition from the Bolsa Família Program to Basic Income be understood as a constitutional requirement for the realization of social rights? To answer this question, this monograph reconstructs the historical trajectory of Social Rights up to their enshrinement in the 1988 Brazilian Constitution, which is founded on the dignity of the human person and oriented towards the eradication of poverty. Through a deductive method and bibliographic research, it starts from the assumption that the Constitution occupies maximum stature in the national legal system, being endowed with normative force, and concludes that it is necessary to make the transition between the Bolsa Família Program and Basic Income, as a way to implement what is proposed by the constitutional text and Brazilian infra-constitutional legislation.

Keywords: Bolsa Família; Basic Income; social rights; 1988 Constitution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DA ORIGEM DO CONSTITUCIONALISMO À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: UM LIGEIRO APANHADO DA TRAJETÓRIA DOS DIREITOS SOCIAIS	15
1.1. A evolução dos direitos fundamentais no contexto do Constitucionalismo e a força normativa da Constituição.....	15
1.2. A consagração da dignidade da pessoa humana na Constituição Cidadã de 1988 e a positivação dos direitos sociais	21
2 CONSTRUÇÃO JURÍDICA E TRAJETÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	28
2.1. Antecedentes e construção jurídica do Programa Bolsa Família	28
2.2. Breve balanço dos efeitos do Bolsa Família	32
2.3. Vicissitudes do Programa Bolsa Família e o Princípio da Vedação ao Retrocesso Social	34
3 A OMISSÃO INCONSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA RENDA BÁSICA	41
3.1. O processo de constitucionalização da Renda Básica no Brasil.....	41
3.2. Do Bolsa Família à Renda Básica: os desafios para uma travessia constitucionalmente orientada	46
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

De que forma a transição do Programa Bolsa Família para a Renda Básica pode ser compreendida como exigência constitucional de concretização dos direitos sociais? A presente monografia parte dessa indagação nuclear para examinar, sob perspectiva jurídico-constitucional, os limites e possibilidades da política de transferência de renda no Brasil, avaliando especialmente se a implementação gradual e universal da Renda Básica configura imperativo decorrente da força normativa da Constituição de 1988. Para dar conta desse objetivo, reconstrói-se o percurso histórico dos direitos sociais até sua positivação na ordem constitucional brasileira, assentada no princípio da dignidade da pessoa humana e orientada para a erradicação da pobreza e para a redução das desigualdades sociais. Por meio de método dedutivo e pesquisa bibliográfica, parte-se do pressuposto de que a Constituição de 1988, como norma fundamental dotada de estatuto supremo no ordenamento, projeta comandos vinculantes ao poder público, exigindo a concretização progressiva dos direitos sociais e vedando retrocessos na política de proteção social. A partir dessa matriz teórica, sustenta-se que a travessia do Programa Bolsa Família para a Renda Básica não é apenas uma opção política: representa, antes, a realização prática daquilo que já está proposto no texto constitucional e na legislação infraconstitucional brasileira.

A Constituição de 1988, concebida no período de redemocratização, elevou os direitos fundamentais, inclusive os direitos sociais, à condição de núcleo estruturante do Estado Democrático de Direito. Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como princípio fundante, o texto constitucional inaugurou uma ordem que não admite a manutenção de estruturas de pobreza extrema e de desigualdade crônica, impondo ao Estado o dever de implementar políticas capazes de assegurar condições mínimas de existência a todos. Desse modo, a Constituição orienta a ação estatal para a concretização dos direitos sociais, prevendo instrumentos destinados à realização de políticas distributivas, assistenciais e universalistas que garantam o mínimo existencial e combatam a vulnerabilidade socioeconômica. O que se coloca em debate, portanto, é como o marco constitucional brasileiro, especialmente após a constitucionalização da Renda Básica, exige a superação de modelos focalizados e restritivos, como o Bolsa Família, em direção a políticas mais amplas de garantia de renda.

No primeiro capítulo deste trabalho, realiza-se uma ligeira reconstrução da trajetória histórica dos direitos sociais, situando-os desde as origens do Constitucionalismo até sua consagração na Constituição de 1988. Tal percurso evidencia o processo de transição do Estado Liberal, marcado por um constitucionalismo abstencionista e individualista, para o Estado Social, que assume papel ativo na promoção de justiça distributiva. Ao examinar a evolução do constitucionalismo e a emergência dos direitos sociais como direitos fundamentais, demonstra-se como a Constituição de 1988 se insere nessa tradição ao erigir a dignidade da pessoa humana e a justiça social como valores estruturantes. Assim, a partir do reconhecimento da força normativa da Constituição, constata-se que o texto constitucional não se limita a uma carta de intenções, mas impõe obrigações concretas ao Estado brasileiro, especialmente no que tange à erradicação da pobreza e à promoção de bem-estar social.

O segundo capítulo dedica-se à análise do Programa Bolsa Família, a mais importante política de enfrentamento da pobreza já implementada no Brasil e um dos programas de transferência condicionada de renda mais eficientes e reconhecidos internacionalmente. Nesse contexto, realiza-se um apanhado dos antecedentes e da construção jurídica do Bolsa Família, destacando seu desenho institucional, suas bases legais e seus objetivos centrais. Em seguida, apresenta-se um breve balanço dos efeitos do programa, com ênfase na melhoria de indicadores sociais. Não obstante seus méritos, o Bolsa Família também possui vicissitudes que serão objetos de exame, especialmente suas vulnerabilidades diante de descontinuidades administrativas e mudanças legislativas. Esses fatores, ao colocarem em risco a estabilidade da política, suscitam preocupações à luz do princípio da vedação ao retrocesso social, cuja função é impedir que conquistas sociais já consolidadas sejam suprimidas ou desfiguradas.

Por sua vez, o terceiro capítulo aborda o processo de constitucionalização da Renda Básica no Brasil, que teve início com a promulgação da Lei nº 10.835/2004, responsável por instituir a Renda Básica de Cidadania, e foi reforçado com a Emenda Constitucional nº 114/2021, que incorporou novos parâmetros para a política de transferência de renda. A partir desse marco legal e constitucional, examina-se como a Renda Básica se insere na lógica dos direitos sociais e como ela preenche lacunas estruturais deixadas por políticas focalizadas. Discute-se, ademais, a jurisprudência relativa ao mandado de injunção e às omissões inconstitucionais, demonstrando que

há base jurídica para exigir do Estado a implementação progressiva e universal dessa política. Assim, evidencia-se que a travessia do Bolsa Família para a Renda Básica não constitui mera transição administrativa, mas representa o atendimento a um comando constitucional que persiste há duas décadas, ainda pendente de plena efetivação.

Em conjunto, os capítulos deste trabalho conduzem à conclusão de que a passagem do Bolsa Família para a Renda Básica encontra amparo normativo robusto, assentado tanto na Constituição de 1988 quanto na legislação infraconstitucional. Demonstra-se, portanto, que a implementação da Renda Básica deve ser compreendida como imperativo constitucional de concretização dos direitos sociais, de realização da dignidade da pessoa humana e de promoção da justiça social. Ao fim, a presente monografia evidencia que a travessia entre esses dois modelos de política social não apenas atende ao projeto constitucional brasileiro, como se coloca como medida indispensável para assegurar, de modo universal, contínuo e não sujeito a retrocessos, o direito fundamental à existência digna.

1 DA ORIGEM DO CONSTITUCIONALISMO À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: UM LIGEIRO APANHADO DA TRAJETÓRIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Como adiantado na seção introdutória, este capítulo tem como objetivo reconstruir ligeiramente o percurso dos Direitos Sociais no Constitucionalismo - cuja consagração resultou na transição do Estado Liberal para o Estado Social -, partindo do pressuposto de que a Constituição adquiriu estatura máxima no ordenamento jurídico pátrio, sendo dotada de força normativa, com assaz capacidade de alterar a realidade fática. Ademais, analisa-se a positivação dos Direitos Sociais na Constituição brasileira de 1988, que elencou como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, e a sua relação com as ideias de mínimo existencial e reserva do possível, que, originadas na Alemanha, receberam guarida da doutrina e da jurisprudência brasileira.

1.1. A evolução dos direitos fundamentais no contexto do Constitucionalismo e a força normativa da Constituição

A evolução do Constitucionalismo é, também, a evolução da afirmação dos direitos humanos, haja vista que, em um primeiro momento, tal fenômeno simbolizou a limitação do poder e, a posteriori, a definição de um patamar mínimo de viabilização da dignidade da pessoa humana.

Na tentativa de estabelecer um marco inicial para a trajetória do Constitucionalismo, é possível identificar na doutrina quem atribui o seu berço formal às Constituições dos Estados Unidos da América, de 1787, e da França, de 1791¹. Essa visão, destarte, associa o surgimento desse fenômeno à origem do próprio termo *Constitucionalismo*, uma vez que o emprego da nomenclatura foi impulsionado pelas Revoluções Americana e Francesa, ocorridas no final do século XVIII. Repise-se que essa compreensão obedece a uma visão formal do Constitucionalismo, já que toma como seu ponto de partida a promulgação de duas Cartas Magnas escritas e rígidas, cujo conteúdo se destinava a disciplinar principalmente a organização estatal e a limitação do poder.

Por outro lado, há quem sustente que antes mesmo do surgimento do termo, que se deu há pouco mais de duzentos anos, o Constitucionalismo como ideia já

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

atravessava sociedades que perseguiram os ideais de limitação do poder e de supremacia da lei, possuindo seu nascedouro, assim, ainda na Antiguidade Clássica². Para os teóricos que se filiam a essa corrente, há uma compreensão de que a ausência de uma Constituição escrita não representa a ausência dos ideais constitucionalistas, como se pode aferir no caso da Inglaterra, por exemplo.

Embora haja certa divergência quanto à origem do Constitucionalismo, atesta-se que existe um certo nível de consenso quanto aos elementos que compõem o seu núcleo conceitual, quais sejam: limitação do poder e supremacia da lei. A doutrina realiza o esforço de classificar esse fenômeno a partir de marcos históricos, dividindo o Constitucionalismo em fases, que no contexto deste trabalho, não se faz oportuno esmiuçar, embora chame atenção para o fato de que o Constitucionalismo não é estático, na medida em que é capaz de introduzir inovações aos ordenamentos jurídicos em que predomina.

Nesse sentido, o avançar da história impôs ao Constitucionalismo o desafio de se aprofundar em seu intento de atender às expectativas da coletividade por meio do Estado de Direito. Se em um primeiro momento, no contexto do surgimento das primeiras Constituições escritas, havia a urgência de limitar o poder, noutra quadra histórica, a provisão de direitos fundamentais de natureza positiva passou a ser uma demanda incisiva dos povos. É nesse cenário que o Constitucionalismo impulsiona a transição do Estado Liberal para o Estado Social, em que os chamados direitos sociais passaram a ter fundamental relevância nos ordenamentos jurídicos.

Antes de trazer à baila o processo de consagração dos direitos sociais, é imperioso que se faça um rápido apanhado do percurso dos direitos fundamentais no contexto do Constitucionalismo. A consagração dos direitos fundamentais ocorreu em paralelo ao processo que modificou a forma do Estado se relacionar com o indivíduo, quando este passou a ser visto como sujeito de direitos e deveres perante aquele.

Já na segunda metade do século XX, o jurista tcheco-francês Karel Vasak, empreendeu o esforço teórico de classificar os direitos fundamentais em três gerações. Essa classificação é largamente adotada pelos doutrinadores, tendo sido impulsionada pelo italiano Norberto Bobbio, em sua obra “A era dos direitos”. O termo “geração” é comumente substituído pelo termo “dimensão”, já que alguns autores optam por evidenciar que o surgimento de uma dimensão de direitos fundamentais

² BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 9. ed., 2. tiragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

não exclui a outra³. Portanto, doravante, este trabalho adotará o termo “dimensão”. Ainda, vale destacar que a classificação de Vasak serve de ponto de partida para tantas outras que ampliam a quantidade de dimensões de direitos fundamentais.

As Revoluções americana e francesa positivaram os primeiros direitos e, por isso mesmo, eles são denominados direitos fundamentais de primeira dimensão. Tais direitos giram em torno da garantia e salvaguarda das liberdades individuais, que demandam uma atuação negativa do Estado como forma de não as violar. O combate às desigualdades sociais só passa a informar os direitos fundamentais no âmbito da segunda dimensão, em que a consolidação dos direitos sociais exige do Estado uma série de prestações positivas com o objetivo de promover a igualdade material. A compreensão da natureza jurídica dos direitos sociais possui centralidade definitiva para a consecução dos fins desta monografia. A terceira dimensão, por sua vez, cuida dos direitos de titularidade difusa ou coletiva, como o direito à paz e à qualidade do meio ambiente⁴.

A positivação dos direitos de primeira dimensão se confunde com o surgimento dos Estados liberais modernos, fortemente marcados pela proteção do indivíduo frente aos arroubos do poder estatal. Os direitos à propriedade privada, à liberdade de reunião e de manifestação do pensamento constituem símbolos máximos desse contexto. Entretanto, o processo de industrialização e de consequente mudança do mercado de trabalho impôs novos desafios dos quais as Cartas Constitucionais de modelo clássico não davam conta. A patente desigualdade social atingiu o seu ápice e o caráter meramente absenteísta do Estado precisou ser superado, com o fito de fazer do poder estatal o próprio condutor de um processo de reparação e efetivação da igualdade material. Dessarte, com o fim da Primeira Guerra Mundial e o êxito da Revolução Russa, acelera-se a falência do modelo adotado pelo constitucionalismo clássico e ganha a cena o denominado constitucionalismo social. Nessa senda, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, notadamente marcadas pelo protagonismo dos direitos sociais, são consideradas paradigmáticas na transição do Estado liberal para o Estado social⁵.

³ MARTINS, Flávio. *Direitos Sociais Em Tempos De Crise*-3ª edição 2024. Saraiva Educação SA, 2024.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

⁵ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. *A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917*.

Nessa perspectiva, todavia, não se pode olvidar que a origem dos direitos sociais precede a origem do Estado Social, uma vez que nas Constituições modernas alguns direitos sociais já despontavam, ainda que de forma incipiente e sem a centralidade que marca o Constitucionalismo social. As primeiras Constituições brasileiras, por exemplo, quais sejam a de 1824 e a de 1891, de caráter notadamente liberal, já traziam em seu texto o direito à educação primária gratuita⁶.

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, promulgada em 1917 em consequência de um processo revolucionário, inaugura no contexto do constitucionalismo a fundamentalidade dos direitos sociais, que a partir dali passam a ter estatura privilegiada nos textos de outras Cartas Magnas. A Constituição Mexicana trouxe consigo um título destinado especificamente ao direito fundamental social do trabalho, um marco para o Constitucionalismo social. Por seu turno, a Constituição de Weimar, de 1919, foi elaborada e votada no cenário da Primeira Grande Guerra, instituindo a primeira república alemã. A partir das ideias inicialmente adotadas pela Constituição do México, a Alemanha instituiu as bases do que seria um Estado Social, passando a servir como paradigma a todo o mundo ocidental. A Constituição de Weimar possuía duas partes, sendo uma destinada à organização do Estado e outra às liberdades individuais e os novos direitos sociais, dentre os quais se destacavam: igualdade entre marido e mulher, direito à educação pública e direitos trabalhistas⁷. Os contornos jurídicos dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, voltarão a ser alvo de debate na próxima seção deste mesmo capítulo.

Antes mesmo da Constituição revestir-se de fundamentalidade nos ordenamentos jurídicos, o movimento de transição entre o Constitucionalismo liberal e o Constitucionalismo social impingiu ao Estado novos compromissos para satisfazer as demandas sociais:

Em alguns países, essa tendência foi mais forte, dando lugar à noção de **dirigismo constitucional ou de Constituição dirigente**, com a pretensão de impor ao legislador e ao administrador certos deveres de atuação positiva, com a consequente redução do campo reservado à deliberação política majoritária.

[...]

Do ponto de vista dogmático, as últimas décadas assistiram a um movimento decisivo, que foi o **reconhecimento e a consolidação da força normativa da Constituição**. No constitucionalismo europeu - e na maior parte do

⁶ MARTINS, Flávio. Direitos Sociais Em Tempos De Crise-3ª edição 2024. Saraiva Educação SA, 2024.

⁷ *Ibid.*

mundo, que vivia sob sua influência - prevalecia o entendimento de que as normas constitucionais não seriam propriamente normas jurídicas, que comportassem tutela judicial quando descumpridas, mas sim diretivas políticas endereçadas sobretudo ao legislador. A superação dessa perspectiva ganhou impulso no segundo pós-guerra, com a perda do prestígio do positivismo jurídico e da própria lei e com a ascensão dos princípios constitucionais concebidos como uma reserva de justiça na relação entre o poder político e os indivíduos, especialmente as minorias. (grifos nossos)⁸.

Sendo assim, a mera positivação de um extenso rol de direitos fundamentais nos textos das Cartas Magnas mostrou-se insuficiente: era preciso dotar as Constituições de força normativa, para garantir a sua eficácia. Embora o modelo de Constituições escritas e rígidas tenha despontado ao final do século XVIII, inaugurando o que se denomina de Constitucionalismo Moderno e servindo de modelo para diversos Estados, a trajetória de sua consolidação no âmbito interno dos ordenamentos jurídicos percorreu caminho acidentado e se deu de forma paulatina. Como resultado desse processo, a Constituição passou a ocupar o centro dos ordenamentos jurídicos, superando visões que não lhe atribuíam força jurídica efetiva.

A Constituição escrita, portanto, é o mais alto estatuto jurídico de determinada comunidade, caracterizando-se por ser a lei fundamental de uma sociedade. A isso corresponde o conceito de constituição legal, como resultado da elaboração de uma Carta escrita fundamental, colocada no ápice da pirâmide normativa e dotada de coercibilidade⁹.

Ainda na segunda metade do século XIX, o teórico Ferdinand Lassalle sustentava que havia uma Constituição real em detrimento da Constituição jurídica. Para ele, as questões constitucionais possuem natureza de ordem política, não jurídica, de modo que a Constituição jurídica não passaria de um pedaço de papel, enquanto a Constituição real era composta pelos fatores reais de poder. Logo, a eficácia da Constituição jurídica estaria condicionada à compatibilidade com a Constituição real. Em sentido diametralmente oposto, quase cem anos depois, o jurista alemão Konrad Hesse publicou um dos textos mais relevantes para o Direito Constitucional moderno, em que discute a força normativa da Constituição. Na visão de Hesse, a adoção da tese de Lassalle representa a própria descaracterização da

⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 9. ed., 2. tiragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

Ciência da Constituição enquanto ciência normativa, uma vez que passaria a se ater simplesmente à questão do “ser”, o que rechaça¹⁰:

[...] a pretensão de eficácia de uma norma constitucional não se confunde com as condições de sua realização; a pretensão de eficácia associa a essas condições como elemento autônomo. A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social¹¹.

Na teoria de Hesse, deve haver uma relação de coordenação entre a Constituição real e a Constituição jurídica, o que não implica dizer que uma depende exclusivamente da outra. Ou seja, a realidade (ser) e a ordenação (dever ser) não devem ser lidas de maneira dissociada, mas a Constituição deve ter a sua existência autônoma preservada. Assim sendo, a Constituição passará a adquirir força no compasso de sua vigência, ou melhor, na medida em que realiza a sua pretensão de eficácia¹².

[...] A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente (*individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral - particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional -, não só a *vontade de poder (Wille zur Macht)*, mas também a *vontade de Constituição (Wille zur Verfassung)*¹³.

Ademais, Hesse traça em seu texto dois requisitos que, em sua visão, são fundamentais para o exercício exitoso da força normativa da Constituição, quais sejam: a correspondência do conteúdo constitucional com o estado espiritual de seu tempo e uma práxis comprometida com a preservação do que denomina de vontade da Constituição, o que inclui a sua interpretação adequada. O autor pontua, ainda,

¹⁰ HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. A força normativa da Constituição. 1991, p. 9.

¹¹ *Ibid.*, p. 15.

¹² *Ibid.*, p. 14-16.

¹³ *Ibid.*, p. 19.

que se não houver compromisso para com esses dois requisitos básicos, haverá frequente revisão constitucional, o que é perigoso para a sua força normativa¹⁴.

Nessa perspectiva, é imperioso que o texto constitucional não se torne mera letra morta, de modo que o seu conteúdo seja levado a cabo para fazer valer o Estado de Direito. Para tanto, a Constituição não pode ser considerada parte fraca na disputa com os fatores reais de poder, preservando a sua força normativa e a sua centralidade no ordenamento jurídico - características que compõem o núcleo conceitual do que se denomina de *neoconstitucionalismo*.

Portanto, atesta-se que a consagração dos direitos fundamentais - especialmente os sociais ou de segunda dimensão - e o desenvolvimento da força normativa da Constituição são marcas indissociáveis da evolução do Constitucionalismo. Desse modo, na medida em que a Carta Magna positiva um extenso rol de direitos fundamentais, torna-se imperioso levar a cabo a sua materialização e eficácia.

1.2. A consagração da dignidade da pessoa humana na Constituição Cidadã de 1988 e a positivação dos direitos sociais

Promulgada em 05 de outubro de 1988 como símbolo máximo do processo de redemocratização, a Constituição da República Federativa do Brasil é comumente referida como Constituição Cidadã, por ser um marco para o Estado Democrático e Social de Direito. Já no seu artigo 1º, a Constituição de 1988 elenca os cinco fundamentos do Estado brasileiro, quais sejam: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político¹⁵.

A ideia de dignidade da pessoa humana passou a ser o fundamento e o objetivo de diversos ordenamentos jurídicos do Ocidente, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Além de inspirar textos constitucionais, está presente também em inúmeras declarações de direitos e convenções internacionais. Embora a sua vagueza tenha facilitado que seja utilizada largamente em situações inclusive opostas, a dignidade da pessoa humana deve possuir natureza jurídica e conteúdo delimitados. Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana deve ser compreendida como um valor

¹⁴ HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. A força normativa da Constituição. 1991, p. 9.

¹⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 de ago. de 2025.

fundamental que ingressa no ordenamento jurídico na qualidade de princípio constitucional, de modo que passa a ser fonte direta de direitos e deveres, bem como a informar o sentido e o alcance dos direitos constitucionais. O conteúdo mínimo da dignidade da pessoa humana é composto pelo valor intrínseco da pessoa humana, a autonomia individual e o valor comunitário. Para a consecução de seus fins, esse conteúdo deve ser pautado pela laicidade, neutralidade política e universalidade¹⁶.

Dessarte, a dignidade da pessoa humana cumpre de forma simultânea a função de limitar os poderes estatais (dimensão negativa), bem como de lhe impor tarefas (dimensão prestacional ou positiva). Consequentemente, surge o problema do caráter relativo ou absoluto da dignidade humana, ao que, costumeiramente, se aplica a tese de Robert Alexy, qual seja: na condição de princípio, pode a dignidade ser alvo da ponderação em situações excepcionais; enquanto na condição de regra, não se admite a ponderação, valendo a lógica do “tudo ou nada”¹⁷.

Sob essa ótica, a Constituição de 1988 consagra em toda a sua estrutura o princípio da dignidade da pessoa humana como sua fonte e parâmetro interpretativo. Assim sendo, o constituinte produziu uma Carta Magna extensa que assegura uma multiplicidade de garantias e direitos fundamentais, com o fito de ir além da formatação de um Estado democrático, afixando também a autonomia, as condições mínimas de existência e a igualdade material entre as pessoas.

Na primeira seção deste capítulo, traçou-se um ligeiro resgate da trajetória dos direitos fundamentais no âmbito do constitucionalismo. Doravante, pretende-se realizar um apanhado de como esses direitos foram positivados na Constituição brasileira de 1988,

Sendo assim, inicialmente é mister buscar um conceito para Direitos Fundamentais, gênero que engloba outras espécies, tais como: direitos individuais, políticos e difusos, voltados à proteção de outros bens jurídicos não afetados pelos Direitos Sociais.

Há que se chamar a atenção para a multiplicidade de expressões que são utilizadas para designar os direitos fundamentais. À guisa de exemplo, direitos naturais, direitos humanos e direitos do homem, são alguns dos termos que

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 9. ed., 2. tiragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

usualmente são identificados na literatura jurídica. Alguns autores adotam inclusive o termo “Direitos Fundamentais do Homem”, aproximando-se, assim, do que a Constituição da República de 1988 pronuncia em seu Título II (Direitos e Garantias Fundamentais) e em seu art. 17 (direitos fundamentais da pessoa humana)¹⁸.

Com efeito, existe uma maior confusão entre os conceitos de direitos fundamentais e direitos humanos, frequentemente empregados como sinônimos, mas cuja distinção é essencial para o Direito Constitucional positivo.

[...] o termo “direitos fundamentais” se aplica àqueles direitos (em geral atribuídos à pessoa humana) reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional) e universal¹⁹.

Não obstante possua direitos fundamentais positivados de maneira dispersa, a Constituição de 1988, como supracitado, elenca em seu Título II os Direitos e Garantias Fundamentais. Esse título é organizado em cinco capítulos, quais sejam: I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; II - Dos Direitos Sociais; III - Da Nacionalidade; IV - Dos Direitos Políticos e VI - Dos Partidos Políticos. Para os fins desta monografia, o capítulo mais relevante é o que trata dos Direitos Sociais, que vai do art. 6º ao art. 11.

No *caput* de seu art. 6º, a Carta Magna brasileira assegura os seguintes direitos sociais: saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, fruto da Emenda Constitucional nº 114, de 2021, positiva o direito à renda básica familiar. Do art. 7º ao art. 11, são positivados os direitos sociais relacionados ao trabalho. Vale ressaltar que o capítulo que trata dos Direitos Sociais deve ser lido em conjunto com o Título VIII da Constituição, que trata da Ordem Social e disciplina de maneira mais profunda os

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

direitos sociais em espécie positivados anteriormente²⁰. Em suma, são direitos que confrontam a lógica absenteísta do Estado, com a finalidade de promover o bem-estar social.

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade²¹.

O texto da Constituição brasileira é expresso ao estabelecer a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, em seu art. 5º, § 1º. Trata-se de uma inovação introduzida pela Carta de 1988, uma vez que em nenhuma outra constituição brasileira havia previsão semelhante. Vale ressaltar que, não obstante esse dispositivo esteja localizado no capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, com raras discordâncias, a doutrina e a jurisprudência ampliam a sua incidência a todas as demais normas definidoras de direitos fundamentais espalhadas na Constituição, inclusive aos direitos sociais. Sendo assim, a aplicabilidade direta traz em seu bojo a presunção de eficácia plena, inexigindo prévia regulamentação legal para geração dos efeitos das normas, salvo exceções. Nesse sentido, atesta-se que a negação de um direito fundamental somente em razão da ausência de norma regulamentadora, o que é bastante comum no tocante aos direitos sociais, caminha em sentido diametralmente oposto ao texto constitucional²².

Com efeito, a previsão de imediata aplicação dos direitos fundamentais não é capaz de dirimir todas as questões que surgem no plano fático, especialmente quando a própria Constituição exige edição de lei integradora para aplicação de uma norma, tornando a sua eficácia limitada, de base programática e aplicabilidade indireta. Entretanto, tais normas “são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função,

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 de ago. de 2025.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

²² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos direitos fundamentais”²³.

Ainda, não se pode tergiversar para o fato de que a efetivação dos direitos fundamentais exige a implementação de políticas públicas que oneram os cofres públicos. Nesse sentido, a doutrina, com guarida da jurisprudência, consagrou conceitos que são aplicados no tocante à exigência dos direitos sociais, a exemplo do *mínimo existencial* e da *reserva do possível*.

A teoria do mínimo existencial possui origem alemã, sendo difundida pela sua doutrina jurídica no início da segunda metade do século XX. Com fundamento na dignidade humana, no direito à vida e na formação do Estado Social, a teoria do mínimo existencial preconiza a viabilização de um patamar mínimo de condições, que deve ser provido pela atuação negativa e/ou positiva do Estado, a fim de garantir uma existência digna às pessoas. Sobrejaz na doutrina a compreensão de que o mínimo existencial protege todas as espécies de direitos, assegurando a proteção contra a pobreza absoluta, por exemplo. No Brasil, a teoria do mínimo existencial encontrou ampla guarida doutrinária e jurisprudencial. Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal (STF), já proferiu uma série de decisões que consagram a ideia de mínimo existencial²⁴.

Em julgado de 29 de abril de 2004, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 45), a própria ementa da decisão menciona a tese do “mínimo existencial” dos direitos sociais: “A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. (...) Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do ‘mínimo existencial’”. Outrossim, o Supremo Tribunal Federal utiliza um raciocínio que repetirá, muitas vezes, em todos os anos seguintes: a “reserva do possível” não pode ser invocada pelo Estado-administração, para justificar o descumprimento do “mínimo existencial” dos direitos sociais: “Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’ – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”²⁵.

²³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

²⁴ MARTINS, Flávio. *Direitos Sociais Em Tempos De Crise-3ª edição* 2024. Saraiva Educação SA, 2024.

²⁵ *Ibid.*

A origem da *reserva do possível*, por seu turno, remonta às decisões do Tribunal Constitucionalista Federal alemão, proferidas especificamente na década de 70. Todavia, o ideário abarcado por esse conceito permeou debates realizados mais de vinte anos antes, no cenário do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com reflexos no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Tal ideia surge como um elemento da realidade que passa a intervir na aplicação do direito, de modo a garantir que as prescrições normativas não ultrapassem as possibilidades fáticas de sua exequibilidade. Em termos gerais, a reserva do possível consiste na aplicação da razoabilidade e da racionalidade frente à hipertrofia das demandas das pessoas ao Estado. Todavia, a doutrina e a jurisprudência brasileiras recepcionaram a teoria da reserva do possível ao seu próprio modo: enquanto no direito alemão a reserva do possível serviu à eliminação das demandas irrazoáveis, não raro o direito brasileiro a aplica para justificar toda negativa de direitos sociais em razão da insuficiência de recursos, afastando-se em certa medida de sua concepção precípua. Em consequência disso, há resistência de parcela da doutrina a essa teoria, considerada uma ingerência neoliberal no direito constitucional. De toda sorte, o judiciário brasileiro reconhece de maneira ampla a incidência da reserva do possível no ordenamento jurídico pátrio, a exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45, que discutiu a legitimidade do Poder Judiciário para intervir na implementação de políticas públicas²⁶.

Nesse sentido, não são poucos os que se insurgem contra a própria ideia da reserva do possível como limite fático à concretização dos direitos sociais. Isso porque, apesar da realidade da escassez de recursos para o financiamento de políticas públicas de redução de desigualdades, seria possível estabelecer prioridades entre as diversas metas a atingir, racionalizando a sua utilização, a partir da ideia de que determinados gastos, de menor premência social, podem ser diferidos, em favor de outros, reputados indispensáveis e urgentes, quando mais não seja por força do princípio da dignidade da pessoa humana, que, sendo o valor-fonte dos demais valores, está acima de quaisquer outros, acaso positivados nos textos constitucionais²⁷.

²⁶ MARTINS, Flávio. *Direitos Sociais Em Tempos De Crise*-3ª edição 2024. Saraiva Educação SA, 2024.

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

Portanto, essa tensão entre a garantia do mínimo existencial e o respeito à reserva do possível fez instalar, no Brasil, um processo patente de judicialização das políticas públicas. Mas, para além disso, suscitou um intenso debate sobre o papel do Estado brasileiro na consecução de seus fins definidos pela Constituição de 1988, servindo de prova de que o texto constitucional, há muito tempo, deixou de ser letra morta ou mera carta de intenções, passando a ter relevância fático-jurídica na vida das pessoas.

2 CONSTRUÇÃO JURÍDICA E TRAJETÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste capítulo, resgata-se o processo de construção do Programa Bolsa Família (PBF), considerado o programa de transferência de renda condicionada mais eficiente do mundo. Dessarte, verifica-se que essa política é um direito social que expressa o conteúdo constitucional de dignidade da pessoa humana e erradicação da pobreza. Todavia, apesar de possuir guarida constitucional, atesta-se que o PBF possui uma trajetória de vicissitudes, marcada por avanços e retrocessos, impulsionadas pelas questões de ordem política e econômica, o que viola o princípio da vedação ao retrocesso social.

2.1. Antecedentes e construção jurídica do Programa Bolsa Família

Como visto anteriormente, a Constituição brasileira de 1988 assentou as bases fundamentais de um Estado Social, definindo como um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana. Sendo assim, o constituinte se comprometeu em fazer valer, por meio da força normativa da Constituição, a igualdade material entre os cidadãos. Todavia, a realidade a ser enfrentada era, e ainda é, desafiadora.

No contexto da promulgação da Carta Magna, vale destacar, o Brasil enfrentava imensos desafios econômicos que repercutiam na área social. A década de 80 foi denominada pelos economistas como a “década perdida”. Concomitante ao aumento da dívida externa e ao descontrole inflacionário, o país ampliou a desigualdade social, marcada pelo aumento da concentração de renda e da propriedade rural. Em 1985, 53,2 milhões de brasileiros estavam submersos na pobreza, o que correspondia a 35% de todas as famílias e 41% de todos os indivíduos²⁸.

Os constituintes possuíam consciência dos problemas com os quais a Lei Maior deveria se implicar, como se evidencia em diversos trechos do discurso proferido por Ulysses Guimarães, em 27 de julho de 1988, na presidência da Assembleia Constituinte:

[...]

Após quase 500 anos, o projeto redime a geografia do Brasil.

²⁸ SANTAGADA, Salvatore. A situação social do Brasil nos anos 80. Indicadores Econômicos FEE, v. 17, n. 4, p. 121-143, 1990.

Nossa geografia é violentada pela concentração nacional de rendas e de competência.

[...]

Cooperamos para reversão da instável e injusta pirâmide social brasileira de 130 milhões de brasileiros carentes na base projetada para o ar e apoiada em seu vértice em Brasília, onde estão os recursos.

Com os hodiernos conceitos de seguridade, estamos entre os sete países que a adotam, instituindo a universalidade dos beneficiários, mesmo aos que comprovadamente não possam contribuir.

[...]

A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis.

A injustiça social é a negação do Governo e a condenação do Governo. (Palmas.)

[...]

Repito, esta será a Constituição cidadã. Porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. (Palmas.)

Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros, segregados nos guetos da perseguição social.

[...] ²⁹.

Tais problemáticas continuaram a assombrar intensamente o país na década de 90. Nesse sentido, começou-se a desenhar algumas respostas para o combate à pobreza, que possuíam cunho marcadamente neoliberal e que culminariam mais adiante na consagração das políticas públicas de transferência de renda.

De maneira geral, essas respostas buscavam não só atender às expectativas sociais, como também corresponder ao que estava positivado no texto constitucional. Afinal, não se pode olvidar que em seu art. 3º, III, a Constituição Cidadã definiu como um dos objetivos fundamentais da República: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”³⁰.

No ano de 1991, o então senador por São Paulo, Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), apresentou um Projeto de Lei para instituir a renda mínima para todos os brasileiros com mais de 25 anos. Já em 1995, a renda mínima passou a ser instituída em algumas cidades brasileiras, quais sejam: Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Distrito Federal. Por conseguinte, o ano de 2001 representou um ponto de inflexão na estratégia de combate à pobreza no Brasil: a

²⁹ Ulysses Guimarães. Discurso proferido em 27 de julho de 1988, publicado no DANC de 28 de julho de 1988, p. 12.150-12.151. Brasília: Câmara dos Deputados — Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, Série Brasileira: Escrevendo a História / Década 1980-89. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira/decada-1980-89/pdf/Ulysses%20Guimaraes_270788.pdf. Acesso em 13 de out. de 2025.

³⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 de out. de 2025.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sobre a desigualdade de renda no Brasil denotou que o 1% mais rico da população brasileira controlava uma fatia da renda familiar que era superior à controlada pelos 50% mais pobres. Naquele mesmo ano, o Governo Federal, liderado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), instituiu diversos programas de transferência de renda, que nasceram pulverizados, ei-los: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - “Bolsa Escola”; Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - “Bolsa Alimentação” e o Programa Auxílio-Gás. Foi também em 2001 que foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com a finalidade de identificar as famílias brasileiras de baixa renda e facilitar o seu acesso aos programas sociais do Governo Federal³¹.

Com a vitória nas urnas do petista Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, o Brasil viveria uma nova era de inclusão social. Ao assumir a presidência do país em 1º de janeiro de 2003, o presidente Lula teve que enfrentar a dura realidade de uma nação com 55 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza.

No dia 20 de outubro de 2003, o Estado brasileiro deu um importante passo no que tange às políticas públicas de combate à pobreza por meio da transferência de renda. Com a publicação da Medida Provisória nº 132, assinada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), foi criado o Programa Bolsa Família (PBF). Naquela ocasião, a meta inicial do Governo era atender 3,6 milhões de famílias até dezembro do mesmo ano, já com uma previsão de aporte de recursos no valor de R\$ 5,3 bilhões em 2004 e o objetivo de atender 11,4 milhões de famílias até o final de 2006³².

O Bolsa Família surgiu como um programa de transferência de renda focalizado e mediante condicionalidades. Para tanto, unificou as diversas iniciativas de transferência de renda capitaneadas pelo Governo Federal que estavam pulverizadas em diversos Ministérios de maneira complexa e ineficiente, como evidenciado no art. 1º, parágrafo único, da MP que o instituiu:

³¹ BORGES, Dayana de Moura. *Impactos do teto de gastos sobre o orçamento do programa Bolsa Família: análise do período de 2004 a 2019*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/58172/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Dayana%20de%20Moura%20Borges.pdf>. Acesso em 22 de out. de 2025.

³² Folha de S.Paulo. *Leia a íntegra do discurso de Lula no lançamento do programa Bolsa-Família*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml>. Acesso em: 03 ago. 2025.

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

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - "Bolsa Escola", instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001³³.

Inicialmente, o PBF se dividia em dois benefícios, quais sejam: o básico e o variável. O primeiro garantia a provisão do valor de R\$50,00 (cinquenta reais) às unidades familiares em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$50,00 (cinquenta reais). O segundo garantia a provisão do valor de R\$15,00 (quinze reais) por beneficiário, podendo acumular até R\$45,00 (quarenta e cinco reais), com foco a atender as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$100,00 (cem reais), e que possuísem em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos e adolescentes de até 15 anos. A MP nº 132/2003 permitia que, atendidos os requisitos, as famílias acumulassem os dois benefícios, desde que não ultrapassasse o limite de R\$45,00 (quarenta e cinco reais) no caso do benefício variável. A título comparativo, vale destacar que o valor do salário-mínimo no ano de 2003 correspondia a R\$240,00 (duzentos e quarenta reais).

Em seu discurso durante o ato de lançamento do Bolsa Família, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva reconheceu que o programa ainda não atendia aos anseios de alguns setores da sociedade que pugnavam pela instituição de uma Renda Mínima, mas o classificou como um embrião que deveria ser aperfeiçoado ao longo dos anos³⁴.

Por conseguinte, em janeiro de 2004, a Medida Provisória supracitada foi convertida na Lei nº 10.836, que passou por algumas alterações ao longo dos anos até ser revogada pela Medida Provisória nº 1.061 de 2021 (posteriormente convertida

³³ BRASIL. Presidência da República. "Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências." Diário Oficial da União, Seção 1, 21 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm (acesso em: 17 jul. 2025).

³⁴ Folha de S.Paulo. *Leia a íntegra do discurso de Lula no lançamento do programa Bolsa-Família*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml>. Acesso em: 03 ago. 2025.

na Lei nº 14.284/2021), editada pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro, que instituiu o Programa Auxílio Brasil (PAB) em substituição ao Bolsa Família³⁵.

2.2. Breve balanço dos efeitos do Bolsa Família

Com o avançar dos anos, o Programa Bolsa Família se consolidou não somente no Brasil, como também fora dele, sendo considerado o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo³⁶. A respeito da formatação dessa importante política pública de combate à pobreza, vale ressaltar que:

Trata-se de um programa pertencente à classe dos Programas de Transferência Condicionada (PTC). Ao longo dos últimos vinte anos, além do Brasil, diversos países da América Latina - Chile, Colômbia, Equador, México e outros - experimentaram PTC para o combate à pobreza e às desigualdades históricas da região.

A característica central dos PTC, e, portanto, do Programa Bolsa Família (PBF), é que o recebimento de uma parte (ou do total) dos benefícios monetários pelas famílias é atrelado ao cumprimento de algumas contrapartidas que envolvem cuidados de saúde e de educação das crianças e adolescentes. A ideia por trás deste desenho dos PTC é que recai sobre a transferência de benefícios monetários a missão de atenuar os efeitos negativos da pobreza sobre o bem-estar a curto prazo, enquanto, a longo prazo, é missão das condicionalidades exigidas de educação e saúde das crianças e adolescentes romper com a armadilha da pobreza causada, em boa parte, pela transmissão intergeracional de renda e capital humano³⁷.

As condicionalidades do programa partem do pressuposto de que a pobreza reflete em vários outros aspectos da vida humana e possuem o condão de combater tais efeitos. Em suma, as condicionalidades do PBF giram principalmente em torno de áreas como saúde e educação, exigindo, por exemplo, um patamar de frequência escolar mínima e o cumprimento do calendário de vacinação. Uma vez descumprida

³⁵ BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Art. 41. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm#art41. Acesso em 05 de ago. de 2025.

³⁶ BORGES, Dayana de Moura. *Impactos do teto de gastos sobre o orçamento do programa Bolsa Família: análise do período de 2004 a 2019*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/58172/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Dayana%20de%20Moura%20Borges.pdf>. Acesso em 22 de out. de 2025.

³⁷ RIBEIRO, Felipe Garcia; SHIKIDA, Claudio; HILLBRECHT, Ronald Otto. Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 47, n. 4, p. 805-862, 2017.

uma das condicionalidades, a família passa a ser acompanhada pelas equipes de proteção social dos municípios³⁸.

No campo da saúde, é possível reunir uma série de evidências que apontam para os efeitos positivos advindos da implementação do PBF. São dados que comprovam que as condições sociais de vulnerabilidade se associam diretamente com problemas de saúde e que os programas de transferência de renda aproximam a população mais pobre do atendimento básico. Números de 2017 revelaram que mais de 77% das crianças com menos de sete anos de idade e gestantes beneficiárias do programa tinham recebido o devido acompanhamento do Sistema Único de Saúde (SUS), repercutindo positivamente no cumprimento do calendário de vacinação, realização de exames pré-natais, redução da mortalidade infantil e de mortes em razão da desnutrição. Muito mais que isso: estudos dão conta de que, entre 2004 e 2012, municípios com maior cobertura do Bolsa Família reduziram também a taxa de homicídios e suicídios. Por fim, doenças costumeiramente negligenciadas como a hanseníase, e associadas à pobreza como a tuberculose, apresentaram reduções significativas nas cidades de maior cobertura do PBF. Tais evidências corroboram para a ideia de que os programas de transferência de renda condicionada contribuem diretamente para a melhoria do quadro de saúde da população mais pobre³⁹.

Noutra seara, o PBF também se destaca na indução de resultados educacionais positivos. Logo, indicadores como frequência escolar e a redução da evasão apresentaram efeitos favoráveis quando analisados no grupo de beneficiários. Há que se destacar que a matrícula de crianças na escola contribui também com a redução dos índices de trabalho infantil e outros tipos de violações de direitos contra crianças e adolescentes, uma vez que o ambiente educacional é também um espaço de proteção⁴⁰.

Em suma, o Bolsa Família promoveu significativos deslocamentos no quadro de pobreza e extrema pobreza no país:

³⁸ VIANA, Iara Azevedo Vitelli; CIRENO, Flávio. Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa. In: SILVA, Tiago Falcão (org.). *Bolsa Família 15 anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018. p. 225-248.

³⁹ ICHIHARA, Maria Yury; RAMOS, Dandara de Oliveira; NERY, Joilda Silva; PESCARINI, Julia; MACHADO, Daiane; ALVES, Flávia Jôse; BARRETO, Maurício L. Programa de transferência de renda condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família. In: SILVA, Tiago Falcão (org.). *Bolsa Família 15 anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018. p. 315-338.

⁴⁰ VIANA, Iara Azevedo Vitelli; CIRENO, Flávio. Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa. In: SILVA, Tiago Falcão (org.). *Bolsa Família 15 anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018. p. 225-248.

Nessa quadra de ideias, a cobertura ampla e a boa focalização nos mais carentes são característica do PBF que contribuíram significativamente para a redução tanto da extrema pobreza (rendimento familiar per capita de até R\$ 89,00) como da pobreza (rendimentos de até R\$ 178,00) entre 2004 e 2017. Efetivamente, com o PBF, no período indicado, a pobreza extrema caiu, em média, 1,3% por ano de transferência, o que, em termos relativos, implica diminuição de 25%. Já a pobreza teve redução média de 1,6% ou, em termos relativos, em torno de 15%. Trocando em miúdos, o IPEA concluiu que, em 2017, o PBF retirou 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e 3,2 milhões da pobreza (Ibid., p. 18).

Deve-se acrescentar que, além de implicar redução significativa nos índices de pobreza, o PBF constitui instrumento poderosíssimo na redução da desigualdade social⁴¹.

São impactos positivos como os supracitados que fazem com que o Bolsa Família seja considerado o mais eficiente programa de transferência de renda do mundo.

2.3. Vicissitudes do Programa Bolsa Família e o Princípio da Vedação ao Retrocesso Social

Embora tenha gerado efeitos sociais positivos que são patentes, o Programa Bolsa Família possui uma trajetória acidentada, marcada por vicissitudes, avanços e retrocessos, influenciadas por questões de ordem política e econômica. Esses recuos vão em sentido diametralmente oposto ao que preconiza a Carta Magna brasileira, que consagrou um modelo de Estado de Bem-Estar Social, e corroboram para a perpetuação das mazelas sociais que persistem em assombrar o país. Desta feita, mesmo tendo a Constituição de 1988 reconhecido a assistência social como uma política pública e direito dos cidadãos, e o país tenha vivenciado um ciclo virtuoso de inclusão social nos primeiros 15 anos do século XXI - que logrou com a saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2014 -, pode-se considerar que a partir de 2016, houve um processo de desmonte dessas políticas, impactando diretamente no Programa Bolsa Família.

Em 2016, o golpe político-jurídico-midiático que depôs a então presidenta Dilma Rousseff (PT), provocou uma guinada neoliberal na política econômica do país,

⁴¹ BORGES, Dayana de Moura. *Impactos do teto de gastos sobre o orçamento do programa Bolsa Família: análise do período de 2004 a 2019*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/58172/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Dayana%20de%20Moura%20Borges.pdf>. Acesso em 22 de out. de 2025.

capitaneada por seu vice, Michel Temer. Esse processo foi radicalizado no ano de 2019, quando assumiu a presidência o militar reformado, Jair Messias Bolsonaro, que deu continuidade ao processo de desmonte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O contexto político-institucional e econômico desse processo propiciou o desmonte ativo a partir do interesse explícito dos governantes e decisores na extinção ou enfraquecimento do SUAS, tanto em intensidade quanto em densidade. Tal desmonte pode ser aqui evidenciado em cinco dimensões: enfraquecimento dos espaços de construção e deliberação da política; redução do financiamento e descontinuidade dos repasses aos estados e municípios; substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil; enfraquecimento dos recursos humanos, com esvaziamento dos setores da assistência social; e mudanças nos instrumentos da política, com uso do Cadastro Único sob um viés reducionista⁴².

Não se pode vislumbrar a efetivação dos direitos sociais constitucionalmente positivados pela Constituição de 1988 sem a garantia de um orçamento que reflita essas prioridades.

Ao assumir a presidência da República, Michel Temer priorizou uma agenda econômica marcada pela retórica da austeridade, buscando o equilíbrio fiscal como um fim em si mesmo e colocando em risco o Estado de Bem-Estar Social. O símbolo máximo dessa virada de chave é a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu o denominado Teto de Gastos. O Teto de Gastos partiu do pressuposto de que os investimentos estatais em direitos sociais - que supostamente vinham sendo realizados em excesso -, constituíam em uma das causas da crise econômica instaurada no país naquele período. Dessarte, com a EC nº 95/2016, se impôs um crescimento real nulo das despesas primárias durante vinte anos, ou seja, até 2036, ferindo de morte a ampliação e até mesmo a sobrevivência de diversos programas sociais. Vale destacar que a medida não foi muito longe: sua vigência se deu de 2017 a 2023, uma vez em que foi substituído pelo novo arcabouço fiscal, mas, durante esses poucos anos, precisou ser flexibilizado seis vezes, tamanha sua desconexão com a realidade do país. Uma das vezes em que o Teto de Gastos precisou ser flexibilizado foi justamente para garantir o pagamento do Programa Bolsa Família, que se deu com a EC nº 126/2022, amplamente conhecida como a PEC da Transição,

⁴² BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Desmonte da Política de Assistência Social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 43, p. e278905, 2024.

promulgada no contexto de transição entre os governos de Jair Bolsonaro e Lula da Silva, em que não havia previsão orçamentária suficiente para a manutenção de programas sociais a partir de janeiro de 2023⁴³. O preço da austeridade quem pagou foram os mais pobres:

A institucionalização do subfinanciamento das políticas sociais contribui para a deterioração da rede de proteção social e para o contexto macroinstitucional em que se insere o Bolsa Família. Como veremos a seguir, a situação se agrava durante o governo Bolsonaro: as políticas sociais e o combate à pobreza e extrema pobreza não são pontos centrais na sua agenda política. O Suas sofreu um corte de mais de R\$ 300 milhões, sendo sua execução efetuada em apenas 67% em 2021 (CNM..., 2021). O país volta a integrar o Mapa da Fome em 2018. Em 2020, 55,2% da população vive em situação de insegurança alimentar, segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan, 2022)⁴⁴.

Nessa toada, diferentemente das sucessivas expansões no orçamento do Bolsa Família que marcaram os anos entre 2005 e 2014, a partir de 2015 o que se observa é uma redução significativa nos investimentos aportados. Houve, inclusive, em 2017, uma queda no número de famílias atendidas de 13,7 para 12,7 milhões, em razão de um corte temporário que ocorreu entre fevereiro e junho, motivado pelo contingenciamento de despesas. Contraditoriamente, naquele mesmo período, a taxa de desocupação havia pulado de 12,2% no último trimestre de 2016, para 13,9% no primeiro trimestre de 2017, o que relegou grande parcela das famílias brasileiras a um cenário de completa desproteção social. Esse cenário de cortes orçamentários só vem a ser alterado no ano de 2020, com a pandemia da Covid-19, momento em que a política de austeridade se revelou completamente incompatível com a conjunção das crises econômica e sanitária. Foi preciso aplicar um volume maior de recursos em áreas como saúde e assistência social, o que resultou na aprovação da EC nº 106/2020, responsável por retirar os recursos de enfrentamento à pandemia do estrangulamento imposto pelo Teto de Gastos. Sob pressão popular, o governo de Jair Bolsonaro viu-se obrigado a instituir o Auxílio Emergencial, pago em 5 parcelas de R\$ 600,00, entre abril e agosto de 2020, se sobrepondo ao PBF. Por conseguinte,

⁴³ BORGES, Dayana de Moura. *Impactos do teto de gastos sobre o orçamento do programa Bolsa Família: análise do período de 2004 a 2019*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/58172/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Dayana%20de%20Moura%20Borges.pdf>. Acesso em 22 de out. de 2025.

⁴⁴ TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des) continuidade de uma política à deriva.. 2023.

houve o pagamento de um Auxílio Emergencial Residual, pago em 4 parcelas de R\$ 300,00, entre setembro e dezembro do mesmo ano. Com a redução do valor, a pobreza voltou a crescer e o ano de 2020 se encerrou com 19,1 milhões de brasileiros passando fome, o correspondente a quase 10% da população. Entre janeiro e março de 2021, não houve pagamento de Auxílio Emergencial, período em que os casos de infecção e morte decorrentes da Covid-19 seguiram atingindo patamares altos. Ademais, o Auxílio Emergencial voltou a ser pago em abril de 2021, com os seguintes valores: R\$ 150,00 para famílias unipessoais; R\$ 375,00 para mulheres que respondiam por famílias monoparentais e R\$ 250,00 para famílias compostas por mais de uma pessoa. Essa última rodada de pagamentos se estendeu até outubro do mesmo ano e atingiu cerca de 39 milhões de famílias brasileiras. Constatou-se que, mesmo em um cenário de alta do desemprego, o pagamento do Auxílio Emergencial aumentou a renda domiciliar *per capita* em todas as regiões do país⁴⁵.

Embora as políticas de transferência de renda tenham sido sempre deixadas de lado na agenda política representada pelo presidente Jair Bolsonaro, o retorno político-eleitoral do Auxílio Emergencial se apresentou como uma oportunidade de galgar êxito nas eleições de 2022 que se aproximavam. Dessa forma, o então presidente, que buscava a reeleição, aproveitou a oportunidade para acabar de vez com o Bolsa Família, que sempre fora associado ao legado dos governos petistas, e lançar o seu próprio programa, com novos contornos.

O governo levou dezesseis meses entre o primeiro anúncio de criação de um programa que substituisse ao mesmo tempo o Auxílio Emergencial e o Bolsa Família e o envio de uma proposta ao Congresso. Os nomes – Renda Brasil e Renda Cidadã – que tinham sido anunciados anteriormente não chegaram a sair do papel. Não houve a divulgação dos detalhes do desenho da política, de seus valores e de como o programa seria financiado dentro do teto de gastos e do orçamento de 2021. O governo e o Ministério da Economia não estavam de acordo com prorrogação do auxílio e da continuação da crise sanitária (Garcia, 2020). Embora o benefício tivesse sido fruto da articulação dos congressistas, a comunicação do Palácio do Planalto adotou uma campanha para associar o Auxílio Emergencial à Bolsonaro. A tentativa de tirar proveito do sucesso do Auxílio Emergencial também transparece da escolha do nome do programa que se remete ao antecessor: auxílio e não mais renda⁴⁶.

⁴⁵ BORGES, Dayana de Moura. *Impactos do teto de gastos sobre o orçamento do programa Bolsa Família: análise do período de 2004 a 2019*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/58172/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Dayana%20de%20Moura%20Borges.pdf>. Acesso em 22 de out. de 2025.

⁴⁶ TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des) continuidade de uma política à deriva.. 2023.

O Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído em agosto de 2021 pela MP 1.061 - e posteriormente convertida na Lei nº 14.284 -, substituiu o PBF. Não se pode olvidar para o fato de que o fim do Bolsa Família se deu em movimento concomitante à desativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), bem como ao desincentivo dos programas de produção de alimentos pela agricultura familiar, à desarticulação dos conselhos de gestão dos programas sociais e ao desmonte da estrutura do CadÚnico. Ou seja, foi ferido de morte todo o processo de articulação e integração das políticas públicas para o combate à pobreza, modelo que fora inaugurado com a implantação do PBF em 2003 e que foi responsável por ajudar o Brasil a sair do Mapa da Fome da ONU em 2014⁴⁷.

A alteração da nomenclatura de Programa para Auxílio, por si só, revela muitas camadas da intenção do Governo, quais sejam: fazer alusão ao Auxílio Emergencial, política que afetou positivamente a avaliação do governo Bolsonaro; tentativa de ressignificar a visão preconceituosa de que o Bolsa Família gerava acomodação dos beneficiários, ideia propagandeada à exaustão pelo próprio campo político do então presidente Bolsonaro; esforço do Governo em se eximir do combate à pobreza, colocando-se no mero papel de “ajudante” ou “auxiliar”. Ainda, vale destacar que uma das justificativas utilizadas pelo Governo para reformular o PBF e substituí-lo pelo PAB era a de rever os valores, considerados insuficientes para a manutenção das famílias. De fato, esse era um dos gargalos do Programa Bolsa Família, que não previa uma modalidade de reajuste do valor do benefício, mas a superação dessa barreira não se condicionava a sua completa desarticulação⁴⁸.

Instituído no âmbito do Ministério da Cidadania, o PAB possuía no texto original da MP o objetivo de promover ações voltadas:

- I - ao fortalecimento das ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
- II - à transferência direta e indireta de renda;
- III - ao desenvolvimento da primeira infância;

⁴⁷ DE SORDI, Denise. Auxílio Brasil é um retrocesso que corrói rede de proteção social. Folha de S. Paulo, v. 24, 2021.

⁴⁸ NASCIMENTO, Larissa Maria do. De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro. 2024.

IV - ao incentivo ao esforço individual; e

V - à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã⁴⁹.

Ao se propor a incentivar o “esforço individual”, o Programa Auxílio Brasil admite operar a partir de um viés neoliberal, inserindo no programa uma lógica meritocrática. Na prática, essa lógica se revela pela criação de cinco benefícios dentro PAB, que serviriam de incentivo individual de esforço e desempenho, tais como: Auxílio Esporte Escolar; Iniciação Científica Júnior; Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Rural e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

Depois de um período de cortes orçamentários e desarticulação institucional das políticas sociais, que durou cerca de 6 anos, o curso da política brasileira alterou mais uma vez com a condução de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) ao cargo de Presidente da República pela terceira vez, consagrando-se vitorioso nas urnas nas eleições de 2022. Durante o período de transição entre os governos, foi produzido um relatório que expunha incontáveis falhas na gestão do Cadastro Único, bem como os impactos dos desmontes orçamentários da assistência social. Nesse sentido, no primeiro mês do terceiro governo Lula, que se elegeu sob o discurso de retomar os esforços pela inclusão social, recriou-se o Programa Bolsa Família em 2023, ampliando, inclusive, o aporte de recursos financeiros⁵⁰.

Essas fragilidades institucionais do PBF, que lhe impõe recuos, colocam em xeque o próprio conteúdo constitucional, orientado pela dignidade da pessoa humana e para a erradicação da pobreza. Como a expressão de um direito social, o Bolsa Família, enquanto política de Estado, possui guarida constitucional e deve ser amparado pelo princípio da vedação ao retrocesso social, entendido como:

A aplicação da chamada proibição de retrocesso aos direitos sociais tem conquistado destaque nas Cortes Constitucionais, em especial em momentos de crise e durante a realização de políticas de austeridade. Trata-se de princípio segundo o qual não seria possível extinguir direitos sociais já implementados, evitando-se, portanto, um verdadeiro retrocesso ou limitação tamanha que atinja seu núcleo essencial [...]. Na definição de Häberle, esse

⁴⁹ BRASIL. Medida Provisória n.º 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, 10 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061impressao.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

⁵⁰ NASCIMENTO, Larissa Maria do. De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro. 2024.

princípio possui “um núcleo de elementos que se fundamentam na dignidade humana e no princípio democrático e que não podem ser eliminados”⁵¹.

Nessa lógica, ao se constituir como um direito social constitucionalmente amparado, o Programa Bolsa Família deve ser protegido em face do retrocesso social, uma vez que não se pode admitir o rebaixamento dos níveis sociais alcançados. Nesse mesmo sentido, a doutrina compreende que o princípio da vedação ao retrocesso social está implicitamente constitucionalizado no Brasil e impede a revogação total ou parcial da regulamentação dos direitos sociais, a não ser que haja sua compensação⁵².

⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

⁵² FERREIRA, Laura Maria Darques et al. *BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL*. 2015.

3 A OMISSÃO INCONSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA RENDA BÁSICA

Este capítulo analisa o processo de constitucionalização da Renda Básica, marcada pela aprovação da Lei nº 10.835/2004 e Emenda Constitucional nº 114/2021. Consequentemente, discute-se os limites da estratégia de focalização do Programa Bolsa Família e a omissão inconstitucional da regulamentação da Renda Básica.

3.1. O processo de constitucionalização da Renda Básica no Brasil

Cumprir repisar que a construção de um modelo de Estado Social no Brasil ganhou forma somente nas últimas duas décadas do século XX, em paralelo ao processo de redemocratização. Assim sendo, foi com a promulgação da Constituição de 1988 que a Assistência Social, inicialmente gestada enquanto mera ação individual, alcançou o patamar de política pública, compondo o tripé da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social, algo inovador para a institucionalidade brasileira. Por isso mesmo, diferentemente do que ocorre com a política de saúde, persiste uma resistência em assimilar a assistência social como uma atribuição do Estado, de caráter não contributivo. Essa visão é alimentada principalmente por aqueles que consideram a assistência social como o campo “da pobreza”, e não como o campo da cidadania⁵³.

Ao disciplinar o tema da Seguridade Social, a Constituição de 1988 atribui ao Poder Público a competência de organizá-la com vistas a atender diversos objetivos, dentre os quais: universalidade da cobertura e do atendimento (art. 196, I, CF/88). Além disso, define que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição (art. 203, *caput*, CF/88).

Antes mesmo da Assistência Social adquirir contornos de política pública e direito social com a Carta de 88, setores da sociedade brasileira se dedicavam a debater a necessidade de instituição de um programa de renda básica, de caráter universal, a fim de assegurar condições dignas de existência para todas as pessoas:

O debate mais amplo foi apresentado pioneiramente ainda na década de 1970 pelo professor Antonio Maria da Silveira, que publicou na Revista Brasileira de Economia um artigo intitulado “Redistribuição de Renda” em que

⁵³ SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

propõe a instituição de uma renda mínima por meio da emissão de moeda que garanta patamares mínimos de dignidade aos mais pobres.

Também emblemática é a proposta formulada por Edmar Bacha e Mangabeira Unger (1978) em um pequeno livro chamado “Participação Salário e Voto – um projeto de democracia para o Brasil”. Em toda a sua altivez, o texto parte de pressupostos como a democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que delimite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos (Bacha e Unger, 1978)⁵⁴.

Por conseguinte, esse debate adentrou o Poder Legislativo. Em 17 de abril de 1991, o senador por São Paulo, Eduardo Suplicy (PT), apresentou o projeto de lei de nº 80, em que propunha a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima, nos seguintes termos:

O projeto de lei do Senado n. 80, de 1991, instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada⁵⁵.

A proposta do senador Suplicy passou por algumas alterações antes de ser aprovada sem votos contrários no Senado e seguir para a Câmara dos Deputados. Todavia, como mencionado no segundo capítulo desta monografia, a década de 90 consolidou as ferramentas de transferência de renda condicionada, sem caráter universal, em sentido oposto ao que se propõe a renda básica. Essas iniciativas culminariam com a criação do Bolsa Família em 2003.

Vale acentuar que, embora o debate da renda básica seja considerado recente no Brasil, ele remonta aos últimos dois séculos, de modo que o próprio conceito foi evoluindo ao longo dos tempos.

A idéia de dar a todos os cidadãos uma renda incondicional moderada, a qual pudesse ser ampliada com renda auferida do trabalho ou de outras fontes, tem origens variadas. Muitos pensadores a formularam nos últimos dois séculos. Ganhou visibilidade e amadureceu nas últimas décadas do século XX a partir do debate sobre renda garantida, aparecendo para alguns como uma boa solução para problemas como a miséria e o desemprego e para

⁵⁴ SUPLICY, Eduardo Matarazzo; FERREIRA, Leandro Teodoro; CARVALHO, Paola Loureiro. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. *Práticas De Administração Pública*, v. 3, n. 3, p. 41-58, 2019.

⁵⁵ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Da renda mínima à renda básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. *Revista de Economia Mackenzie*, v. 1, n. 1, 2003.

outros como uma ideia absurda, sem bases éticas ou econômicas que a pudessem sustentar.

A renda básica possui algumas especificidades que a diferenciam de outras políticas de garantia de renda. Pode-se defini-la por uma renda incondicional, paga por uma comunidade política a todos os cidadãos, em base individual, sem exigência de contrapartida. A renda básica é perene, universal, é um direito e almeja satisfazer preceitos de justiça social. É uma renda paga independente da situação financeira dos beneficiários e não requer comprovação de trabalho⁵⁶.

Em 08 de janeiro de 2004, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), sancionou a Lei nº 10.835, que institui a Renda Básica de Cidadania (RBC). A aprovação da referida lei se deu na esteira dos esforços empreendidos pelo governo petista para combater a pobreza e foi fruto do acúmulo de um debate que já se arrastava por anos.

A Lei nº 10.835/2004 possui texto enxuto, com apenas cinco artigos, e deixa uma margem ampla para o Poder Executivo decidir como será a implantação da RBC. No art. 1º, o legislador assegura a renda básica como um “direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica”. A legislação caracteriza a RBC como um benefício monetário anual, mas faculta o seu pagamento em parcelas mensais e iguais, de modo que todas as pessoas beneficiadas recebam o mesmo valor. A instituição da renda básica de cidadania visa garantir aos cidadãos o atendimento de suas despesas mínimas com alimentação, educação e saúde. Entretanto, a própria lei condiciona a sua implementação ao “grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias”, possibilitando que ela se dê em etapas, com prioridade para as camadas mais pobres⁵⁷.

Cerca de vinte anos depois, o Brasil ainda não logrou êxito em fazer a letra da lei virar realidade. Na medida em que a própria lei nº 10.835 definiu a implementação gradual da RBC, naturalmente o Bolsa Família passou a ser visto como uma de suas etapas. Todavia, a relação entre RBC e PBF foi, quase sempre, problemática.

A legislação e regulamentação do programa Bolsa Família não fazem referência direta à lei da renda básica. Além disso, uma comparação das principais características do Bolsa Família e da proposta da renda básica de

⁵⁶CAPPELLI, Karina Vales. Renda básica: entre comunismo e justiça social. 2013. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

cidadania revela diferenças expressivas no escopo (segmentada versus universal), beneficiários (famílias versus indivíduos) e nas co-responsabilidades (condicionais versus incondicionais).

A relação entre as duas iniciativas não parece ser bem aceita pela opinião pública e por muitas das partes interessadas. Em seus primeiros anos, quando o Bolsa Família tendia a se aproximar de uma abordagem de renda básica, o programa enfrentou uma crise generalizada de legitimidade e foi sujeito ao escrutínio da mídia, referente à falta de controle da focalização e dos mecanismos de monitoramento de condicionalidades. Mais tarde, a gestão do Bolsa Família foi completamente reestruturada, de modo a melhorar muitos aspectos de sua implementação e aproximar o programa de uma perspectiva de desenvolvimento humano, nos conformes de um PTC típico. Mesmo no Congresso, onde o Bolsa Família e a renda básica de cidadania foram aprovados quase que simultaneamente, não havia consenso quanto à ligação entre os dois. Desde 2004, cerca de 34 projetos de lei sobre o Bolsa Família já foram apresentados por parlamentares, mas nenhum fez qualquer referência à renda básica. Na verdade, os projetos de lei enfatizam as principais críticas feitas ao programa, a saber: (i) o montante das transferências e a atualização das linhas de pobreza utilizadas para focalizar os beneficiários; (ii) a introdução de condicionalidades adicionais; (iii) a criação de incentivos e oportunidades de trabalho para os beneficiários; (iv) a expansão da cobertura, através da focalização categórica de subconjuntos carentes da população; (v) o fortalecimento do controle social, da transparência e independência política; e (vi) a coordenação do Bolsa Família com outras políticas sociais⁵⁸.

Essa relação entre a renda básica de cidadania e o programa Bolsa Família ganhou novos contornos nos últimos anos, com a Emenda Constitucional nº 114/2021 e a Lei nº 14.601/2023 (fruto da conversão da MP nº 1.164/2023), que retomou o Programa Bolsa Família e pôs fim ao Auxílio Brasil.

A EC nº 114 de 2021 positivou na Constituição o direito a uma Renda Básica Familiar (RBF), introduzindo o parágrafo único no art. 6º, com a seguinte redação: “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”. Desse modo, a Carta Magna passou a prever um direito que consiste na prestação material em moeda, de forma regular e periódica, que combinado com outras medidas deve contribuir para dirimir os efeitos da vulnerabilidade social. Todavia, a ideia consignada no texto constitucional se afasta em diversos aspectos do que a doutrina especializada define como renda básica.

[...] a escolha constitucional não está em linha com a conceituação amplamente difundida de renda básica, que considera inerente ao

⁵⁸ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. Transferência Condicionada de Renda e Renda Básica de Cidadania no Brasil: Será que em Algum Dia Eles Serão Unificados?. Policy International-One Page, Brasília, n. 124, 2011.

conteúdo de tal direito o seu caráter individual, não sendo pertinente qualquer matiz relacionado ao grupo familiar. Ademais, o direito fundamental em tela, como já mencionado, afasta-se da universalidade da renda básica ao impor como requisito de seu exercício a situação pessoal de vulnerabilidade social, ou seja, trata-se de uma prestação de assistência social focalizada

Sobra dizer que, em um sistema constitucional autorreferencial, o direito à renda básica é aquilo que a sua Constituição estabelece. Todavia, é possível anotar, maior rigor técnico teria o poder constituinte se optasse pela nomenclatura “renda mínima”. Ao contrário da renda básica, a renda mínima, em linhas gerais, consiste na garantia de uma quantia mínima de recursos às pessoas ou famílias que, pelos próprios meios, não a logram obter. Enquanto esta é um ponto de chegada, aquela é um ponto de partida, a base a partir da qual o indivíduo pode agregar rendas de outras fontes (Standing, 2017)⁵⁹.

Destarte, para se aproximar melhor da ideia de renda básica, o texto constitucional deveria garantir a titularidade do direito de forma individual, com o fito de prover uma base de renda. Embora a renda básica familiar da Constituição não exija condicionalidades, só confere o direito a pessoas em situação de vulnerabilidade, o que passa a ser um critério de sua concessão. Sendo assim, a renda básica familiar brasileira se acomodaria melhor aos moldes de uma renda mínima, que não atua para evitar a vulnerabilidade, mas sim para remediá-la.

Ademais, com o advento da Lei nº 14.601, em 19 de junho de 2023, o Programa Bolsa Família foi pela primeira vez reconhecido como “etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania”, em atendimento ao que preconiza o parágrafo único do art. 6º da Constituição. Essa lei surge no contexto do primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), sendo responsável por retomar o Programa Bolsa Família que havia sido descontinuado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro e substituído pelo Programa Auxílio Brasil⁶⁰.

Dessarte, se antes não havia muita clareza quanto ao papel de transição do Bolsa Família, agora isso se encontra positivado em lei infraconstitucional, em obediência ao que preconiza o próprio texto da Constituição da República. Logo, numa leitura sistemática e na perspectiva de supremacia da Constituição, depreende-se da

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. O Direito à Renda Básica Familiar: a constitucionalização do direito a uma renda mínima no Brasil. Labuta: Revista Eletrônica de Direito do Trabalho e Previdência, v. 1, n. 1, p. 83-106, 2024.

⁶⁰ BRASIL. Lei n. 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social); altera a Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021; n. 14.342, de 18 de maio de 2022; e da MP n. 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm. Acesso em: 03 nov. 2025.

Lei nº 10.835/2004, da EC nº 114/2021 e da Lei nº 14.601/2023, que a Renda Básica é um direito consagrado e constitucionalizado pelo ordenamento jurídico pátrio que aguarda ligeira regulamentação e efetivação.

3.2. Do Bolsa Família à Renda Básica: os desafios para uma travessia constitucionalmente orientada

No texto do capítulo em que trata da Seguridade Social e que estabelece o seu tripé - qual seja: saúde, previdência e assistência social -, a Constituição brasileira determina que ela seja organizada com base no objetivo da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, I, CF/88). Esse comando constitucional remete à discussão acerca da titularidade dos direitos sociais.

Não é raro ouvir que os direitos fundamentais são universais e absolutos. O traço da universalidade deve ser compreendido em termos. Não é impróprio afirmar que todas as pessoas são titulares de direitos fundamentais e que a qualidade de ser humano constitui condição suficiente para a titularidade de tantos desses direitos. Alguns direitos fundamentais específicos, porém, não se ligam a toda e qualquer pessoa. Na lista brasileira dos direitos fundamentais, há direitos de todos os homens – como o direito à vida –, mas há também posições que não interessam a todos os indivíduos, referindo-se apenas a alguns – aos trabalhadores, por exemplo⁶¹.

Nessa perspectiva, há correntes doutrinárias que defendem que os direitos sociais fugiriam da lógica da universalidade, uma vez que só deve gozar desses direitos aqueles que necessitar, na exata medida da carência. Sendo assim, impõem uma titularidade setorial sobre a ideia de titularidade universal. Todavia, compreende-se que essa noção não leva em consideração a própria natureza dos direitos sociais. É bem verdade que uma parcela da população prescinde de políticas que visem a erradicação da pobreza, no entanto, havendo necessidade, são titulares de todos os direitos sociais em espécies e deles poderão gozar⁶².

Ao positivar no *caput* do art. 203 da CF/88, que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, o próprio constituinte garante que toda pessoa potencialmente pode vir a fazer o usufruto de tal garantia.

⁶¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP).

⁶² MARTINS, Flávio. *Direitos Sociais Em Tempos De Crise-3ª edição* 2024. Saraiva Educação SA, 2024.

Ademais, essa discussão adentra o campo das políticas sociais, cuja discussão concernente sempre esbarra na tensão entre políticas universais, como seria o caso da Renda Básica, e políticas focalizadas, como é o caso do Programa Bolsa Família:

[...] a política social convencional opera para além da fronteira da carência absoluta e resistente. Enquanto políticas sociais devem visar à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação, políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo (operam na lógica da discriminação positiva) e visam combater um estoque acumulado de carências agudas.

Alguns críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza argumentam que estas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas — representadas por políticas universais —, e, no limite, tenderiam estigmatizar a população mais vulnerável. Outros autores acreditam que a focalização individual dos programas pode contribuir para desgastar laços comunitários ou mesmo gerar estigmatização e dependência — especialmente no caso de programas pouco articulados com outras políticas sociais e sem portas de saída.

Por outro lado, há autores que defendem a racionalidade e a eficácia dos programas focalizados nos mais pobres, em termos de um uso mais eficiente dos poucos recursos públicos⁶³.

É cediço que, formatado sob o viés de um Programa de Transferência de Renda Condicionada, o PBF adota a estratégia da focalização, promovendo a distribuição de renda em moeda para as famílias mais pobres que atendam às condicionalidades. Em suma, o Bolsa Família tem alcançado resultados positivos, como denota-se da leitura do capítulo anterior deste trabalho. O programa pode ser considerado uma ação reparatória de oportunidades, na medida em que a transferência de renda se condiciona à realização de outros direitos, como o acesso à saúde e à educação. Ainda assim, a focalização apresenta-se como um limite ao programa, que poderia ter um maior alcance e atender ao que está disciplinado constitucionalmente⁶⁴.

Para alguns autores, exigir que a população mais pobre cumpra contrapartidas implica uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meio de programas de transferências de renda, entre outros mecanismos. Esses autores alinham-se mais à perspectiva do projeto original de Suplicy, visando transitar dos programas de transferência de renda condicionada à renda básica de cidadania, incondicional. Para outros autores, o PBF não constitui um direito não só por estar atrelado a condicionalidades, mas porque sua existência está condicionada às possibilidades orçamentárias do governo federal —

⁶³ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos estudos CEBRAP, p. 115-129, 2010.

⁶⁴ ABREU, Lidiane Rocha. Direitos sociais no Brasil: Programa Bolsa Família e transferência de renda. 2011.

sendo que, em 2009, o programa respondia por cerca de 0,3% do PIB. Nesse sentido, o programa constituiria um “quase-direito”, por não ter sua continuidade garantida ao longo de diferentes mandatos — ponto que será retomado ao final do artigo. Outros autores criticam o “exagero” contido nessa postura, uma vez que as condicionalidades proporcionam acesso a outros direitos, como saúde e educação⁶⁵.

Tendo em vista as fragilidades do Programa Bolsa Família, expostas ao longo deste trabalho, e compreendendo que a Renda Básica possui total amparo e previsão constitucional, é imperioso que esta seja implantada no Brasil em detrimento daquele. Nesse sentido, entendendo que o combate à pobreza é um dever constitucional, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Mandado de Injunção 7300-DF, rechaçou o uso político do combate à pobreza e reconheceu que há omissão inconstitucional no tocante à implementação da renda básica, e determinou a continuidade do pagamento do Auxílio Emergencial no contexto da pandemia de Covid-19. O Mandado de Injunção foi assim ementado:

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

⁶⁵ BICHR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos estudos CEBRAP, p. 115-129, 2010.

transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível. 9. Concessão parcial da ordem injuncional”⁶⁶.

Em suma, a decisão injuncional - vale destacar que o julgamento do MI se deu em 27 de abril de 2021 - reconheceu que havia uma omissão inconstitucional quanto à regulamentação da Lei nº 10.835/2004, que institui a renda básica de cidadania. Na análise do Supremo, o Bolsa Família já não mais atendia ao desafio hercúleo de erradicação da pobreza, principalmente em razão dos baixos valores do benefício. Durante o julgamento do MI, o ministro Marco Aurélio votou pela garantia da renda básica a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país há pelo menos 5 anos, em valor igual ao do salário-mínimo vigente, atribuindo ao Presidente da República o prazo de um ano para essa regulamentação. Entretanto, o voto que prevaleceu foi o do ministro Gilmar Mendes, que conheceu a omissão na regulamentação da Lei nº 10.835, de 2004, mas somente para pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, por entender que não havia, naquele contexto, previsão constitucional de garantia de renda mínima universal. Por conseguinte, em agosto do mesmo ano, o Governo Federal editou a Medida Provisória que instituiu o Auxílio Brasil - que mais uma vez se configurou com uma etapa gradual para a implantação da RBC - e, em dezembro, o Congresso aprovou a EC nº 114/2021 que inseriu a renda básica familiar no texto constitucional⁶⁷.

É bem verdade que a implantação de uma Renda Básica, de caráter universal, impõe uma série de desafios, especialmente orçamentários, ao Estado brasileiro. Todavia, a travessia do Programa Bolsa Família para a Renda Básica atende a um comando constitucional. Não se pode tergiversar para o compromisso do Estado com a erradicação da pobreza, em um contexto em que a dignidade da pessoa humana é um fundamento master na Carta Magna brasileira. Para tanto, é preciso buscar caminhos para o financiamento da Renda Básica, como a regulamentação do Imposto sobre Grande Fortunas, por exemplo. Ademais, não se pode tergiversar, também, para o fato de que:

⁶⁶ Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Injunção n.º 7.300/DF, julgado em sessão virtual de 30 de junho de 2022, DJe de 15 de julho de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758575386>. Acesso em: 09 nov. 2025.

⁶⁷ ARRUDA, Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de. *O STF como ator no ciclo das políticas públicas decorrentes de omissões inconstitucionais*. Dissertação (Mestrado) — Fundação Getúlio Vargas, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6c2c8adb-cb7e-484c-b593-cc5c4d7433d7/content>. Acesso em: 03 nov. 2025.

Vivemos em um tempo de transformações aceleradas, em que os antigos paradigmas sociais, econômicos e ambientais já não são suficientes para enfrentar os desafios do presente. Inteligência artificial, automação, mudanças climáticas, fluxos migratórios forçados, aprofundamento das desigualdades – todos esses fenômenos nos convocam a repensar os fundamentos da justiça e da dignidade humana. Nesse cenário, a Renda Básica Universal e Incondicional surge não apenas como uma política econômica, mas como uma nova ética, uma proposta civilizatória fundada na garantia do direito de existir com dignidade⁶⁸.

Portanto, não há futuro ético e civilizatório para o Brasil sem a erradicação da pobreza!

⁶⁸ SUPPLY, Eduardo Matarazzo. *A renda básica de cidadania*. São Paulo: [s. n.], 2025. Disponível em: https://www.eduardosuplicy.com.br/wp-content/uploads/2025/08/Renda_basica.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo desta monografia permitiu demonstrar que a transição do Programa Bolsa Família para a Renda Básica deve ser compreendida como exigência constitucional voltada à concretização dos direitos sociais e à realização da dignidade da pessoa humana. Partiu-se da premissa de que a Constituição de 1988, dotada de força normativa e imbuída de um projeto transformador de sociedade, não admite a persistência de níveis estruturais de pobreza nem a manutenção de políticas públicas instáveis ou sujeitas a retrocessos. A Carta de 1988, ao proclamar a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais como objetivos fundamentais da República, impõe ao Estado o dever de formular políticas capazes de promover, progressivamente, maior justiça social e melhores condições de existência para todos.

O primeiro capítulo, ao reconstruir a trajetória dos direitos sociais desde as origens do Constitucionalismo até sua positivação na ordem brasileira, evidenciou como esses direitos se consolidaram como elementos centrais de um constitucionalismo compromissado com a proteção de vulneráveis. Demonstrou-se que a passagem do Estado Liberal ao Estado Social foi acompanhada pela ampliação do catálogo de direitos fundamentais, que deixaram de ter caráter meramente negativo para assumir facetas prestacionais. No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 representa o ápice desse processo ao atribuir densidade normativa aos direitos sociais e ao conferir-lhes aplicabilidade imediata, reafirmando o compromisso estatal com a promoção do mínimo existencial e com o desenvolvimento humano.

O segundo capítulo evidenciou que o Programa Bolsa Família, embora amplamente reconhecido por sua eficácia na redução da pobreza extrema e na melhoria de indicadores sociais, apresenta limitações inerentes ao modelo de focalização seletiva. As vicissitudes do programa, especialmente sua suscetibilidade a descontinuidades administrativas e mudanças políticas, demonstram que políticas assistenciais condicionadas, ainda que exitosas, não são capazes de oferecer garantia contínua e universal de renda. Além disso, verificou-se que fragilidades no desenho institucional do Bolsa Família podem configurar risco de violação ao princípio da vedação ao retrocesso social, que impede a supressão injustificada de benefícios essenciais à proteção de grupos vulneráveis. Esses elementos reforçam a

necessidade de avançar para modelos mais estáveis, menos discricionários e mais alinhados ao comando constitucional de erradicação da pobreza.

Por fim, o terceiro capítulo tratou do processo de constitucionalização da Renda Básica, iniciado com a Lei nº 10.835/2004 e reforçado pela Emenda Constitucional nº 114/2021. Esse processo revela que a Renda Básica não é mera proposta política, mas um dever jurídico ainda não plenamente implementado. A discussão sobre o mandado de injunção e sobre as omissões inconstitucionais demonstrou que há instrumentos normativos capazes de exigir do Estado o cumprimento progressivo desse modelo de proteção social. O estudo mostrou, ademais, que a Renda Básica supera limitações do Bolsa Família ao adotar perspectiva universalista e permanente, mais adequada para assegurar continuidade, previsibilidade e eficácia na garantia de um patamar mínimo de existência.

Do conjunto das análises, extrai-se que a travessia do Bolsa Família para a Renda Básica não representa uma ruptura, mas um desdobramento natural do próprio projeto constitucional de 1988. Trata-se de uma evolução coerente com o mandamento de promoção do mínimo existencial, com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a lógica de progressividade dos direitos sociais. A efetivação da Renda Básica aproxima o ordenamento jurídico brasileiro de um modelo de proteção social que não apenas combate à pobreza, mas também previne sua reincidência, assegura maior autonomia aos indivíduos e promove igualdade material em um horizonte mais amplo.

Dessa forma, conclui-se que a Renda Básica é não apenas possível, mas constitucionalmente exigível, constituindo um passo adiante necessário para a consolidação de um Estado Social democrático, inclusivo e comprometido com o desenvolvimento humano. A Constituição de 1988 já apontou o caminho. Resta ao Estado brasileiro, por meio de políticas públicas estáveis e planejadas, cumprir o seu projeto normativo, realizando a travessia definitiva para um modelo de proteção social que não deixe ninguém para trás.

REFERÊNCIAS

ABREU, Lidiane Rocha. *Direitos sociais no Brasil: Programa Bolsa Família e transferência de renda.* 2011.

ARRUDA, Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de. *O STF como ator no ciclo das políticas públicas decorrentes de omissões inconstitucionais.* Dissertação (Mestrado) — Fundação Getúlio Vargas, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6c2c8adb-cb7e-484c-b593-cc5c4d7433d7/content>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo.* 9. ed., 2. tir. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, p. 115-129, 2010.

BORGES, Dayana de Moura. *Impactos do teto de gastos sobre o orçamento do programa Bolsa Família: análise do período de 2004 a 2019.* 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/58172/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Dayana%20de%20Moura%20Borges.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família [...]. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 21 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm#art41. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. Transferência Condicionada de Renda e Renda Básica de Cidadania no Brasil: Será que em Algum Dia Eles Serão Unificados? *Policy International – One Page*, Brasília, n. 124, 2011.

BRONZO, Carla; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Desmonte da Política de Assistência Social no Brasil pós-2016: uma tragédia anunciada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 43, p. e278905, 2024.

CAPPELLI, Karina Vales. *Renda básica: entre comunismo e justiça social*. 2013. Tese (Doutorado) — IFCH/Unicamp, Campinas.

DE SORDI, Denise. Auxílio Brasil é um retrocesso que corrói rede de proteção social. *Folha de S. Paulo*, v. 24, 2021.

FERREIRA, Laura Maria Darques et al. *Bolsa Família como política de Estado e o princípio da vedação ao retrocesso social*. 2015.

Folha de S.Paulo. Leia a íntegra do discurso de Lula no lançamento do programa Bolsa Família. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml>. Acesso em: 03 ago. 2025.

HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. *A força normativa da Constituição*. 1991.

ICHIHARA, Maria Yury et al. Programa de transferência de renda condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família. In: SILVA, Tiago Falcão (org.). *Bolsa Família 15 anos (2003–2018)*. Brasília: Enap, 2018. p. 315-338.

MARTINS, Flávio. *Direitos sociais em tempos de crise*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NASCIMENTO, Larissa Maria do. *De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro*. 2024.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. *A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais*. [S.l.: s.n.].

RIBEIRO, Felipe Garcia; SHIKIDA, Claudio; HILLBRECHT, Ronald Otto. Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 47, n. 4, p. 805-862, 2017.

SANTAGADA, Salvatore. A situação social do Brasil nos anos 80. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 17, n. 4, p. 121-143, 1990.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. O Direito à Renda Básica Familiar: a constitucionalização do direito a uma renda mínima no Brasil. *Labuta*, v. 1, n. 1, p. 83-106, 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *A renda básica de cidadania*. São Paulo: [s.n.], 2025. Disponível em: https://www.eduardosuplicy.com.br/wp-content/uploads/2025/08/Renda_basica.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Da renda mínima à renda básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. *Revista de Economia Mackenzie*, v. 1, n. 1, 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; FERREIRA, Leandro Teodoro; CARVALHO, Paola Loureiro. O caminho em direção à renda básica de cidadania universal e incondicional. *Práticas de Administração Pública*, v. 3, n. 3, p. 41-58, 2019.

Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Injunção n.º 7.300/DF. DJe 15 jul. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758575386>. Acesso em: 09 nov. 2025.

TOMAZINI, Carla. *Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva*. 2023.

ULYSSES GUIMARÃES. Discurso proferido em 27 de julho de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira/decada-1980-89/pdf/Ulysses%20Guimaraes_270788.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

VIANA, Iara Azevedo Vitelli; CIRENO, Flávio. Programa Bolsa Família, condicionalidades e efeitos sobre educação. In: SILVA, Tiago Falcão (org.). *Bolsa Família 15 anos (2003–2018)*. Brasília: Enap, 2018. p. 225-248.