

Considerações sobre o direito fundamental à “renda básica familiar”

11/06/2022

A efetividade da estrutura de proteção social brasileira brilha por sua insuficiência e mesmo ausência. A análise histórica dos diversos indicadores de pobreza, desemprego e desigualdade social mostra que, embora impactados pelos efeitos da pandemia da Covid-19, tais fatores são estruturais, e não conjunturais, não tendo sido o sistema erigido a partir a Constituição de 1988 (CF) capaz de assegurar a toda a sociedade a garantia das condições materiais mínimas para a fruição de uma vida com dignidade. Somem-se a isso os constantes desafios que as inovações tecnológicas apresentam a uma estrutura de distribuição de renda que gira em torno da — cada vez mais — figura do emprego.



Ingo Sarlet
advogado e professor

Não é, portanto, com razões de sobra, que a EC n. 114, de

16/12/2021, inseriu o parágrafo único no artigo 6º da CF, incluindo no rol dos direitos sociais fundamentais expressos a previsão de que "(t)odo 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". Alinhada com a dimensão objetiva da norma jusfundamental que se extrai deste enunciado, a mesma emenda inseriu entre os objetivos expressos da assistência social "*a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza*" (artigo 203, VI).

Não se pode deixar de ressaltar que tal objetivo específico da assistência social soa como uma versão mais branda do objetivo da República previsto no inciso III do artigo 3º, qual seja, o de erradicar da sociedade brasileira a pobreza em si, e não somente reduzir a vulnerabilidade das famílias que nela se encontram. Talvez a resposta para tal assimetria esteja na análise da Constituição como um todo unitário e coeso, no sentido de que, em uma estrutura de proteção social que se pretenda eficaz e eficiente, a assistência social é apenas um dos tantos meios possíveis para se alcançar a consecução do referido objetivo.

Ademais disso, há que sempre relembrar o consignado no artigo 170, *caput*, da CF, de acordo com o qual a ordem econômica tem por objetivo assegurar a todos uma existência digna, ao que se soma o reconhecimento, tanto em nível doutrinário, quanto jurisprudencial (destaque para o STF) de um direito fundamental a um mínimo existencial, ou seja, a prestações estatais que garantam uma vida digna.

Note-se, ainda, que o direito a um mínimo existencial, de acordo com a concepção de matriz germânica recepcionada entre nós, não se limite ao chamado mínimo vital (mínimo existencial fisiológico), mas abarca o mínimo sociocultural, que visa assegurar as condições materiais básicas para o livre desenvolvimento da personalidade, mediante acesso à educação, saúde (que vai além da mera preservação da vida), moradia digna, cultura e possibilidade de participação crítica na formação da vontade política, citando-se aqui os mais importantes.

Voltando-se o olhar ao enunciado do parágrafo único do artigo 6º, algumas dúvidas sobre este novo direito fundamental precisam ser formuladas. Tal como configurada no enunciado constitucional, a "renda básica familiar" (RBF) seria aquilo que se conhece na literatura especializada como "renda básica"? Seria a RBF do artigo 6º da Constituição o mesmo que a "renda básica de cidadania" (RBC), prevista na Lei nº 10.835 e cuja regulamentação foi objeto do Mandado de Injunção nº 7300? O Programa Auxílio Brasil (PAB) seria o detalhamento legal do direito fundamental previsto no parágrafo único do artigo 6º da Constituição?

A resposta a tais questões passa, necessariamente, pela identificação e análise de alguns elementos de tal direito, como a sua titularidade, os requisitos de exercício e o seu objeto. Todavia, levando em conta o espaço disponível, aqui (por ora) serão respondidas apenas as duas primeiras indagações.

Ainda que o exercício do direito em questão esteja condicionado à situação de vulnerabilidade social, a sua titularidade é atribuída de maneira indistinta, a "todo brasileiro". A EC nº 114/2021 introduziu uma especificação que, até então, não constava no âmbito dos direitos fundamentais sociais expressamente previstos na Constituição, qual seja, a de que tal direito será de titularidade das pessoas brasileiras.

Relativamente a este ponto, se, por um lado, tal opção não inclui — ao menos expressamente — os estrangeiros residentes no país, por outro alcança as pessoas de nacionalidade brasileira independente de sua residência. Além disso, deixa igualmente de contemplar os estrangeiros não residentes.

É claro que nada impede à legislação estender tal direito às pessoas estrangeiras residentes no Brasil e mesmo as não residentes, visto que tanto a doutrina prevalente quanto a jurisprudência

do STF já têm reconhecido que estrangeiros não residentes são, em determinados casos (em especial quando se trata de direitos que correspondem a exigências da dignidade da pessoa humana), titulares de direitos fundamentais, inclusive de alguns direitos sociais.

Isso, de outra parte, guarda sinergia com a universalidade específica que decorre do disposto no artigo 203, CF, no sentido que a assistência social *"será prestada a quem dela necessitar"*. Nessa mesma linha, veja-se, por exemplo, a decisão proferida pelo STF no caso paradigmático RE 587.970 [1], reconhecendo que a titularidade do benefício de prestação continuada (artigo 203, V, CR/88) alcança não só os brasileiros natos e naturalizados, mas também os estrangeiros residentes no país, atendidos os requisitos constitucionais e legais.

Ainda mais discutível seria eventual tentativa dos poderes constituídos, entre eles o Legislativo, de limitar a titularidade de tal direito de modo a excluir as pessoas brasileiras pelo fato único de não residirem no Brasil. Isso porque, além do respeito à isonomia (artigo 5º, *caput*), a discricionariedade do Legislativo ao estabelecer as *"normas e requisitos de acesso"* para operacionalizar o programa de transferência de renda, tal qual lhe incumbiu o parágrafo único do artigo 6º, não alcança o poder de limitar o que a própria Constituição considera como *"brasileiros"* (artigo 12).

É certo que entre as *"normas e requisitos de acesso"* se encontra o detalhamento dos requisitos de exercício do direito fundamental à RBF. Todavia, tais requisitos não podem ser tais que desvirtuem a titularidade do direito. No que se refere ao sujeito deste direito, cabe ao Poder Legislativo definir o que se entende por *"situação de vulnerabilidade social"*, sendo constitucionalmente legítimas tão somente as limitações relacionadas a este requisito, como a fixação de critérios objetivos para sua caracterização, a exigência de participação em um cadastro público, entre outras.

Tal como positivado pela EC nº 114/2021, o direito à RBF consiste em um direito que tem por foco as pessoas brasileiras em situação de vulnerabilidade social, mas incondicionado, ou seja, compete ao Legislativo definir qual parte da cidadania brasileira será considerada socialmente vulnerável, mas não impor qualquer outra condição para que a pessoa que comprove tal situação exerça o seu direito fundamental. Desse modo, vincular o exercício de tal direito a, por exemplo, critérios relativos à participação no mercado laboral, no sistema de educação ou no sistema sanitário, não parecem ser elementos razoáveis para a caracterização da vulnerabilidade social, de tal sorte que a liberdade de conformação do legislador não inclui a prerrogativa de ampliar os requisitos para a fruição daquele direito fundamental.

O objeto do direito fundamental em questão, como já aludido, é uma *"renda básica familiar"*. Esta terminologia, por si só, não é capaz de dar a exata compreensão daquilo que o direito assegura a quem tenha sua titularidade. Pelo contrário, ela é bastante infeliz quando se compara o que a íntegra do enunciado constitui com aquilo que a doutrina especializada, nacional e internacional, entende por *"renda básica"*.

Como bem apontou o filósofo uruguaio Carlos Vaz Ferreira, *"(d) o mesmo modo que os cirurgiões não realizam uma operação sem desinfetar previamente todas as ferramentas que pretendem usar, ninguém deveria começar um raciocínio sem antecipadamente deixar todas as*

palavras que vai empregar completamente assépticas de equívocos" [2]. A esse propósito se dedicam os próximos parágrafos.

A renda básica é definida pela doutrina especializada como um pagamento periódico, realizado pela comunidade política, em moeda corrente, em valor igual para todas as pessoas, a título individual, sem exigência de comprovação de insuficiência de recursos ou cumprimento de quaisquer condições [3]. Essa conceituação expõe cinco características importantes: a) regularidade, e não um pagamento único em determinado momento da vida; b) em moeda corrente, e não por entrega de bens ou prestação de serviços; c) individual, e não em base de estruturas coletivas, como a família, o lar ou a unidade econômica; d) universal, a todos os indivíduos de determinada comunidade política independente de sua condição socioeconômica; e e) incondicional, não se exige de quem a recebe que trabalhe, comprove a busca de trabalho ou tenha qualquer conduta específica em relação à sua vida individual.

Mesmo respeitando-se as cinco características acima descritas, forçoso é admitir que, em termos gerais, existe uma ampla diversidade de formas pelas quais uma renda básica pode se relacionar com os demais elementos de proteção social de um Estado. Frente a isso, a *Basic Income Earth Network* (Bien), atualmente a principal entidade em escala global na matéria, acertadamente decidiu, em sua assembleia-geral de 2016, posicionar-se pela defesa de um modelo cuja implementação signifique uma prestação em quantia suficiente para que, em combinação com outros serviços sociais, seja parte de uma estratégia para eliminar, e não somente aliviar, a pobreza material e permitir a participação social e cultural de todos os indivíduos [4].

Referida diretriz possui relevância por dois aspectos, que refletem nas considerações jurídico-constitucionais sobre o tema, quais sejam, o de que a renda básica não se trata de uma substituição — ao menos não integral — das demais ferramentas do Estado social, e o de que a renda básica, embora não se destine a, isolada e completamente, assegurar um mínimo existencial, deve desempenhar relevante função — uma verdadeira base — em uma estrutura que seja capaz de o fazer.

Isso permite afirmar que, ao se implementar a renda básica em determinada comunidade política, é razoável que a quantia seja fixada de maneira a, pelo menos, garantir permanentemente um mínimo vital a todas as pessoas, independentemente da posição que ocupem na estrutura social de distribuição de rendas e patrimônio, deixando aos demais serviços e prestações dos poderes públicos o papel de complementar de modo suficiente a garantia de um "mínimo existencial sociocultural". Tal complementação assume destacado papel no que se refere ao atendimento de causas de especial vulnerabilidade, que coexistem com a pobreza e, em respeito ao princípio da igualdade material, não podem ser satisfatoriamente atendidas por meio de uma prestação em igual quantia para todas as pessoas.

É prescindível maior aprofundamento em cada uma das características da renda básica para se constatar que não é exatamente este o objeto do direito que se encontra positivado no parágrafo único do artigo 6º. A própria nomenclatura adotada, RBF, indica que a prestação será concedida a uma pessoa titular, mas em benefício de todo o seu grupo familiar, o que implicaria a consideração das características de todos os membros de tal grupo para a aferição da

situação de vulnerabilidade social.

Assim, a escolha constitucional não se alinha à conceituação amplamente difundida de renda básica, que considera inerente ao objeto 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.

Por óbvio, em um sistema constitucional autorreferencial, o direito à renda básica é aquilo que a sua Lei Magna 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 [5].

Nestes termos, o direito introduzido pela EC nº. 114/2021 se acomodaria no conceito doutrinário de renda básica se, como tal, além de ser concedida exclusivamente a título individual, estivesse orientada pelo objetivo de constituir uma base de renda, igual ou superior à linha que caracteriza a vulnerabilidade social, abaixo da qual nenhuma pessoa precisaria estar um só dia de sua vida.

Ao contrário, o que se nota na conformação dada pelo enunciado constitucional é o direito a uma renda mínima que, embora desprovido de outras condicionalidades, admite — ou, melhor dito, exige — que as pessoas vivam em situação de vulnerabilidade social para que, só então, considerem-se atendidos os requisitos de exercício do direito de complementação de sua renda pelo menos até a linha que a legislação estabeleça como referência.

Em tempos de pandemia, nos quais a linguagem sanitária toma conta do cotidiano, é pertinente considerar que a renda básica, tal qual concebida pela doutrina especializada com todos os elementos acima expostos, está configurada para atuar como uma vacina, ou seja, assume a condição de uma medida preventiva em relação às situações pessoais de vulnerabilidade social.

Por outro lado, a RBF, como prevista no parágrafo único do artigo 6º da CF, é uma tentativa de remediar a situação de vulnerabilidade, utilizando-se uma medida semelhante a outros fármacos (políticas de renda mínima) que já demonstraram sua limitada eficácia para combater a enfermidade. Sem ignorar os efeitos positivos que podem ser alcançados por tais remédios (veja-se, por exemplo, os diversos estudos sobre os efeitos do Programa Bolsa Família, uma típica política de renda mínima), fato é que, ao não se adotar uma vacina, admite-se a ampla ocorrência da enfermidade e, por consequência, a existência das mais diversas sequelas que ela pode causar na vida das pessoas afetadas.

Respondida a primeira das perguntas colocadas no início deste texto, já estão dadas as bases para as respostas às outras duas. Mas isso será objeto de outra coluna.

De qualquer sorte, a partir do exposto, já é possível afirmar que a opção do poder de reforma constitucional, a despeito das ressalvas aqui postas em discussão, tem a virtude de tirar do âmbito de disponibilidade dos poderes constituídos a existência de um programa permanente de transferência de renda à população socialmente mais vulnerável, sem exigir para o exercício de tal direito fundamental outras condições além da própria situação de vulnerabilidade.

[1] STF, RE 587.970, rel. min. Marco Aurélio, j. 20/4/2017, P, DJE de 22/9/2017, Tema 173.

[2] Tradução livre a partir do original em castelhano, presente em Vaz Ferreira, Carlos: Fementario, en Vaz Ferreira, Carlos, *Obras Completas. Edición Homenaje de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay*, Cámara de Representantes, Montevideo, 1957 (Tomo X), pp. 155-156.

[3] Conforme definição prevista no artigo 3º do estatuto vigente da Basic Income Earth Network. "(...) Basic Income, that is, a periodic cash payment delivered to all on an individual basis, without means test or work requirement". BIEN, *BIEN Constitution*, Basic Income Earth Network, disponível em: <<https://basicincome.org/basic-income/>>. acesso em: 12 mar. 2022. "(...) a basic income as a right, paid in cash (or equivalent) to all individuals regardless of age, gender, marital status, work status and work history". STANDING, Guy, *Basic Income: and how we can make it happen*, London: Penguin Books, 2017. "(...) what is now commonly called a basic income: a regular income paid in cash to every individual member of a society, irrespective of income from other sources and with no strings attached."

[4] Yamamori, Toru, BIEN: The report from the General Assembly, 2016, acesso em: 6/9/2019, <https://basicincome.org/news/2016/10/bien-report-general-assembly/>.

[5] Por todos, veja-se o alerta feito por Guy Standing nas páginas inaugurais de seu livro (v. nota de rodapé 3 supra).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-jun-11/direitos-fundamentais-consideracoes-direito-fundamental-renda-basica-familiar/>