****PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO   
CURSO DE DIREITO  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA   
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
ARTIGO CIENTÍFICO

**O Auxílio Emergencial como Garantia do Direitos Fundamentais durante a Pandemia:**

Análise à Luz do Mínimo Existencial, Reserva do Possível e Não Retrocesso Social

ORIENTANDO: MATEUS HENRIQUE FRAGA FARIA

ORIENTADOR: PROF.: DR. NIVALDO DOS SANTOS

GOIÂNIA-GO

2024

MATEUS HENRIQUE FRAGA FARIA

**O Auxílio Emergencial como Garantia do Direitos Fundamentais durante a Pandemia:**

Análise à Luz do Mínimo Existencial, Reserva do Possível e Não Retrocesso Social

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito , Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof. Orientador: Dr. Nivaldo dos Santos

GOIÂNIA-GO

2024

**SUMÁRIO**

**RESUMO**...........................................................................................................3

**INTRODUÇÃO**...................................................................................................4

**1 MÍNIMO EXISTENCIAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA PROIBIÇÃO AO RETROCESSO**............................................................................................................7

**2 PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL**...................................................12

2.1 DEFINIÇÃO................................................................................................12

2.2 PRINCIPAIS DISCUSSÕES E CONTROVÉRSIAS....................................13

**3 DESIGUALDADE SOCIAL E POBREZA**......................................................15

3.1PANORAMA HISTÓRICO NACIONAL...................................................... 15

**4 PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**........................................................18

4.1 ANÁLISE DE IMPACTOS...........................................................................18

**5 AUXÍLIO EMERGENCIAL**............................................................................20

5.1 ESTRUTURAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS...............................20

5.2 DOS RESULTADOS...................................................................................21

**CONCLUSÃO**..................................................................................................24

**REFERÊNCIA**..................................................................................................25

**O Auxílio Emergencial como Garantia do Direitos Fundamentais durante a Pandemia:**

Análise à Luz do Mínimo Existencial, Reserva do Possível e Não Retrocesso Social

Mateus Henrique Fraga Faria¹

O presente artigo visou analisar o Auxílio Emergencial como uma política pública de transferência de renda, para garantia dos direitos fundamentais durante o período da pandemia da COVID-19, com fulcro em três princípios jurídicos: o mínimo existencial, a reserva do possível e o não retrocesso social. Em suma o auxílio emergencial, ao menos a princípio, mostrou-se crucial para a garantia de direitos fundamentais durante o período em questão. Verificou-se a eficácia deste programa por meio de dados fornecidos por órgãos e organismos competentes, todavia, foi possível constatar que este apresentou vícios em sua implementação, bem como sofrera reduções substanciais e subsequentes em momento tido como inoportuno, o que gerou um agravamento da crise socioeconômica.

**Palavras-chave**: Direitos fundamentais. Pandemia. Auxílio Emergencial.

**INTRODUÇÃO**

A pandemia de COVID-19 trouxe inúmeros desafios, sem precedentes, para a sociedade em todo o mundo. No Brasil, as medidas de saúde pública adotadas para conter a disseminação do vírus impactaram de maneira significativa diversos aspectos da vida das pessoas, incluindo a garantia dos direitos fundamentais. Diante desse cenário complexo, surge a necessidade de analisar cuidadosamente a relação entre o mínimo existencial, o princípio da reserva do possível, o não retrocesso e as demandas sociais nesse contexto de crise sanitária.

O mínimo existencial, como conceito central no âmbito dos direitos fundamentais, refere-se ao patamar mínimo de condições dignas de vida que o Estado deve garantir aos cidadãos. No entanto, a aplicação desse conceito deve considerar as limitações financeiras e operacionais impostas pela realidade orçamentária do país, conforme o princípio da reserva do possível. Diante da pandemia, essa relação ganha novos contornos, uma vez que a demanda por recursos para a saúde, assistência social e outros setores essenciais aumenta consideravelmente, ao mesmo tempo em que as restrições econômicas se intensificam.

Dessa forma, torna-se pertinente desenvolver um estudo aprofundado sobre como os direitos fundamentais foram preservados através do auxílio emergencial no momento de crise sanitária. Busca-se analisar como as políticas públicas afetaram a sociedade em circunstâncias excepcionais.

Portanto, a interseção entre Mínimo Existencial, Princípio da Reserva do Possível e o contexto da pandemia no Brasil é crucial para entender como os direitos fundamentais foram abordados em tempos de crise.

O conceito de Mínimo Existencial deriva da noção de que existem direitos fundamentais que são indispensáveis para garantir uma vida digna e plenamente humana. Certos direitos, como acesso à saúde, alimentação, moradia, educação e liberdades básicas, são tão fundamentais que não podem ser comprometidos ou negados sem comprometer a própria dignidade do indivíduo.

Já o Princípio da Reserva do Possível é uma abordagem que reconhece que a efetivação de direitos fundamentais pode ser limitada pela disponibilidade de recursos. Barroso (2006) aplicou esse princípio ao contexto brasileiro, ressaltando que as limitações orçamentárias não podem ser uma justificativa absoluta para a não realização de direitos, mas devem ser consideradas em equilíbrio com as demandas sociais.

Tem-se então, que pandemia de COVID-19 colocou os princípios retromencionados em choque quando abalou os sistemas de saúde e econômicos globais. No Brasil, a crise resultou em desafios sociais e econômicos significativos, levando o governo a adotar medidas emergenciais. O Auxílio Emergencial, criado em resposta à pandemia, foi uma iniciativa do governo para mitigar os impactos econômicos sobre a população mais vulnerável. Esse programa consistiu em um subsídio financeiro temporário, direcionado a indivíduos em situação de baixa renda e trabalhadores informais.

Os impactos da COVID-19, comprometeram a busca pelo fim da desigualdade. Dados socioeconômicos revelados durante a pandemia, indicam mais que uma crise sanitária, pois evidenciam também uma terrível condição de desigualdade sócio estrutural, podendo ser apresentado desta forma:

A intensa precarização das relações e condições de trabalho faz emergir um universo de trabalhadores e trabalhadoras (mais de 100 milhões de pessoas ou quase 50% da população) que se viram, da noite para o dia, sem trabalho, sem nenhum tipo de remuneração, sem benefícios assistenciais e sem condições de seguir buscando nas ruas algum tipo de atividade precarizada (as atividades informais) que lhes assegurasse uma forma de rendimento e de sobrevivência. (Boschetti; Behring, 2020, p.76).

Pelo exposto, este trabalho visa analisar criticamente o papel do "Auxílio Emergencial" durante a pandemia de COVID-19 no Brasil à luz dos conceitos de "Mínimo Existencial", “Do Não Retrocesso Social” e "Princípio da Reserva do Possível" como mecanismo de garantia de direitos fundamentais em tempos de crise, contribuindo para uma compreensão mais ampla das políticas públicas e do sistema jurídico no contexto da pandemia, estudando o papel desta política de transferência de renda no combate à pobreza;

Dentre as hipóteses para resposta, tem-se que a pandemia de COVID-19 levou a uma reinterpretação dos conceitos de Mínimo Existencial e Reserva do Possível no contexto brasileiro, à medida que as demandas emergenciais da crise ampliaram o entendimento tradicional desses princípios em relação aos direitos fundamentais.

Ou que a implementação do Auxílio Emergencial revelou desafios na aplicação e conciliação dos princípios supramencionados, especialmente em relação à capacidade do governo de atender às necessidades básicas de todos os brasileiros de maneira equitativa, levando a discussões sobre a efetividade do programa.

Assim, este estudo utilizará uma abordagem qualitativa para analisar a política do Auxílio Emergencial e sua relação com o Mínimo Existencial, Não Retrocesso Social e o Princípio da Reserva do Possível. Também serão considerados elementos quantitativos para análise estatística de dados relevantes. Ainda, será realizada uma pesquisa bibliográfica para entender os conceitos dos princípios, bem como um estudo documental de nosso ordenamento jurídico a fim de que se possa fazer uma análise a respeito do auxílio emergencial.

1. **MÍNIMO EXISTENCIAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO**

Direitos fundamentais são aqueles tidos como essenciais a raça humana e que, por tal razão, são consagrados na constituição de um país como forma de dar-lhes guarida. No Brasil, referidos direitos são considerados pétreos e não se sujeitam a redução ou supressão.

Pela mutabilidade das relações sociais (familiares, trabalhistas, dentre outras) que estão sujeitas a avanços constantes, como também situações excepcionais em decorrência de casos fortuitos, tem-se a indeterminabilidade dos direitos sociais, conforme vê-se:

Conferir aos direitos sociais um conteúdo muito preciso significaria, inevitavelmente, a impossibilidade do Estado, obrigado posteriormente ao cumprimento estrito das imposições constitucionais ser capaz de reagir rápida e adequadamente à modificação das condições econômicas. (Novais, 2010, p.143, *apud* Martins, 2020, p. 176).

Assim, como forma de dar aparato a sociedade e ao Estado, o constituinte elaborou, dentre vários princípios, o da dignidade da pessoa humana, conhecido comumente como “guarda-chuva”, o qual, de sua detida análise, garante uma série de direitos como fundamentais, muito embora estes não estejam explícitos na constituição.

Outrossim, o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988, desdobra-se tanto obrigações do Estado de se abster de determinadas condutas, bem como de praticar outras, isto porque, a dignidade de uma pessoa, em um país como o Brasil, marcado pela desigualdade histórica, depende de ações concretas para que o referido direito seja, além de consagrado, efetivado. Sobre o tema, na atualidade, tem decidido o Supremo Tribunal Federal no sentido de que

A noção de 'mínimo existencial', que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1°, III, e art. 3°, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, a pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. (ARE 639.337 AgR/SP de 23/08/2011).

Entretando nem sempre houve este entendimento apresentado e a grande questão sobre a qual se debruçaram, por décadas, tribunais e estudiosos era: Qual o limite de atuação do Estado na promoção da dignidade da pessoa humana? O Estado deve garantir a simples sobrevivência das pessoas ou emanar seus esforços em garantis uma existência digna através de políticas públicas.

É possível se verificar a ideia da necessidade do estabelecimento de um mínimo existencial já na antiguidade e na idade média, quando “diferentes mecanismos institucionais, embora não necessariamente estatais, voltados a aliviar situações prolongadas de pobreza e a assistir aos grupos mais necessitados” (Pisarello, 2007, p. 20, *apud* Sarmento, 2016, p. 2).

Nessa perspectiva, Torres define que:

O direito às condições mínimas de existência digna constitui o conteúdo essencial dos direitos da liberdade, ou direitos humanos, ou direitos individuais, ou direitos naturais, formas diferentes de expressar a mesma realidade. (...) O mínimo existencial exibe as características básicas dos direitos da liberdade: é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; (...) é negativo, pois exibe o *status negativus* que protege o cidadão contra a constrição do Estado ou de terceiros; cria também o *status positivus libertatis*, que gera a obrigação de entrega de prestações estatais individuais para a garantia da liberdade e das suas condições essenciais; postula garantias institucionais e processuais que provocam custos para o Estado; é plenamente justificável; independem de complementação legislativa, tendo eficácia imediata (Torres, 2009, p. 39-40, *apud* Sarmento, 2016, p. 9).

Ao longo da história, de acordo com o momento em que se vivia no país e no mundo, muitas concepções a respeito do quanto é o mínimo foram elaboradas e apresentadas, sendo que umas possuem uma perspectiva mais restritiva no aspecto de atuação do Estado do que outras. Neste condão, Miranda afirmava que:

Como direito público subjetivo, a subsistência realiza, no terreno da alimentação, das vestes e da habitação, o *standard of living* segundo três números, variáveis para maior indefinidamente e para menor até o limite, limite que é dado, respectivamente, pelo indispensável à vida quanto à nutrição, ao resguardo do corpo e à instalação. É o mínimo vital absoluto. Sempre, porém, que nos referirmos ao mínimo vital, deve-se entender o mínimo vital relativo, aquele que, atentando-se às circunstâncias de lugar e de tempo, se fixou para cada zona em determinado período (...). O mínimo vital relativo tem de ser igual ou maior que o absoluto. O direito à subsistência torna sem razão de ser a caridade, a esmola, a humilhação do homem ante o homem. (...) Não se peça a outrem, porque falte; exija-se do Estado, porque este deve. Em vez da súplica, o direito (Miranda, 1933, p. 28-30, *apud,* Fragata, 2021, p. 1).

Hodiernamente, a concepção apresentada pela Constituição Federal e defendida pela melhor doutrina, que tem sido aplicada pelos Egrégios Tribunais é de que, o papel do Estado é entender o mínimo existencial não somente como algo suficiente sobrevivência, mas sim, de forma ampla, a existência digna, capaz de satisfazer as necessidades humanas, através de serviços públicos de qualidade, bem como de promover uma ascensão econômica, através de programas sociais de capacitação e transferência de renda.

Corrobora este entendimento as palavras de Sarlet quando define que

O mínimo existencial não se reduz a uma mera garantia de sobrevivência física, ou seja, o que se costuma chamar de mínimo vital, mas abarca a garantia mínima de acesso a bens culturais, a inserção na vida social e a participação política, ou seja, aquilo que se tem denominado de um mínimo sociocultural (Sarlet, 2015, p.1)

Ademais, nos últimos tempos, muitos são os avanços no reconhecimento dos mais variados direitos como o mínimo para uma existência digna, ampliando assim a atuação do Estado na garantia dos interesses dos menos favorecidos. Exemplo do exposto, pode-se destacar a decisão do STF na qual houve o reconhecimento do acesso a justiça, determinando a criação da Defensoria Pública no estado do Paraná (embargos de declaração no agravo de instrumento n.598.212, de 25/03/2014) ), bem como a legalidade da ação jurisdicional que impuser a Administração Pública a obrigação de fazer para a execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais (recurso extraordinário n.592.581/RS), tudo com fulcro no princípio do mínimo existencial.

Porém, nem sempre fora assim. A conquista de direitos sociais tem sido um processo complexo e muitas vezes desafiador ao longo da história. A extensão e o reconhecimento de direitos sociais variam consideravelmente entre diferentes países e culturas, e a luta por esses direitos geralmente envolve uma série de obstáculos.

Muitos direitos sociais foram conquistados por meio de movimentos sociais, manifestações, protestos e, em alguns casos, até conflitos armados. As lutas por direitos como o direito ao trabalho digno, salário justo, jornada de trabalho adequada, educação acessível, saúde, habitação e outros aspectos fundamentais da vida humana têm sido travadas ao longo do tempo.

Apesar das conquistas significativas, é importante notar que a garantia e a manutenção dos direitos sociais continuam a ser desafios em muitas partes do mundo. Condições econômicas, políticas e sociais podem impactar a implementação efetiva desses direitos, e as sociedades muitas vezes precisam enfrentar obstáculos persistentes para assegurar que todos os indivíduos desfrutem de condições de vida dignas.

Nesse diapasão, surge o princípio do não retrocesso social como um conceito jurídico relacionado à proteção e promoção dos direitos sociais. Ele está associado à ideia de que uma vez alcançados determinados padrões ou conquistas em termos de direitos sociais, não é permitido retroceder ou reverter esses avanços de maneira injustificada, pois sem razões válidas, a decisão pode ser considerada uma violação dos princípios de direitos humanos e pode ser questionado juridicamente em diferentes instâncias, como tribunais nacionais ou internacionais. Esse princípio busca proteger a estabilidade e a evolução dos direitos sociais conquistados ao longo do tempo.

A respeito do papel do Estado com a garantia deste princípio, preceitua-se:

Portanto, a proibição do retrocesso social consiste em que o Estado não pode se furtar dos deveres de concretizar o mínimo existencial, de maximizá-lo e de empregar os meios ou instrumentos cabíveis para sua promoção, sob pena de a sociedade vir a experimentar uma imensa limitação no exercício de todos os seus direitos. (Siqueira, 2010, p.7).

Outrossim, pode-se inferir que o Estado deve buscar atender o mínimo existencial, em seu conceito mais amplo, como forma de garantir o exercício dos direitos fundamentais, vedando-se atuação da administração pública tendente a retroceder os avanços conquistados.

1. **A RESERVA DO POSSÍVEL**

Como forma de limitar e justificar a atuação estatal na implementação de políticas, surge a ideia da reserva do possível.

2.1 HISTÓRICO E DEFINIÇÃO

O primeiro caso comumente como origem da “reserva do possível” deu-se no Tribunal Constitucional Federal Alemão, na década de 70, quando se discutia a limitação ao acesso as universidades. Os estudantes reclamavam por mais vagas, com fulcro no art. 12 da Lei Fundamental Alemã, segundo o qual "todos os alemães têm direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação". A Suprema Corte por sua vez, julgou improcedente a ação com o argumento de que os recursos do Estado sempre serão limitados, e pelo critério da razoabilidade, o Estado não estaria obrigado a cumprir.

A respeito do posicionamento alemão tem-se:

Para além disso, colhe-se o ensejo de referir a decisão da Corte Constitucional Federal da Alemanha, que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou jurisprudência no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. (Sarlet, 2012, p.389).

Assim, pode-se inferir da concepção original, que a reserva do possível se refere àquilo que é razoavelmente concebido como prestação social devida, visando eliminar a imposição de obrigações irrazoáveis ao Estado para atendimento de demandas subjetivas.

Na óptica brasileira, entretanto, a reserva do possível é vista como toda restrição à realização dos direitos fundamentais sociais baseada em escassez de recursos, seja por insuficiência econômica, seja por não previsão orçamentária.

2.2 PRINCIPAIS DISCUSSÕES E CONTROVÉRSIAS

Dentre os doutrinadores brasileiros, parte minoritária defende que a reserva do possível seja um limite imanente dos direitos sociais. Dentre os defensores desta teoria, Fernando Galdino destaca que o custo não é um mero óbice externo a consecução dos direitos, mas um elemento integrante destes.

Nas palavras de Martins (2020), a teoria encontra-se equivocada, pois ao considerá-la, estaria se enfraquecendo os direitos sociais, na medida que só seriam fundamentais aqueles com possibilidade orçamentária, hipótese não consagrada em nossa Constituição Federal.

Tal teoria de limitação encontra-se consubstanciada nas falácias de que direitos sociais dependem de uma economia forte e dispendem de um alto custo, entretanto registra que, na realidade, o que falta é vontade política.

Minimizando, destaca-se:

as limitações vinculadas à reserva do possível não são, em si mesmas, necessariamente uma falácia. O que tem sido, de fato, falaciosa, é a forma pela qual muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo de intervenção judicial e desculpa genérica para omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais. (Sarlet, 2010, p.32, *apud* Martins, 2020, p.192).

Assim, pode-se extrair que se tem utilizado tanto a reserva do possível como corolário para negativa de alocação dos recursos públicos na efetividade dos direitos fundamentais, que a sociedade se encontra desacreditada do papel estatal em promover melhores condições sociais.

Ana Paula Barcellos (2005) destaca que toda e qualquer ação estatal envolve gastos de direito público, sendo que com a simples existência de órgãos estatais já há o dispêndio permanente, ademais, políticas públicas igualmente envolvem gastos. Portanto, como não há recursos ilimitados, é preciso priorizar em que o dinheiro público é investido.

Nesse sentido Sarlet afirma que:

Quanto mais diminuto a disponibilidade de recurso, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público. (Sarlet, 2010, p.31, *apud* Martins, 2020, p.205).

Merece destaque as palavras de Margaret Thatcher de que “Não existe essa coisa de dinheiro público, existe apenas o dinheiro pago dos pagadores de impostos”, o que permite influir que o fim último do dinheiro arrecadado pelo Estado é promover a melhor condição de vida possível a toda população.

1. **DESIGUALDADE SOCIAL E POBREZA**

3.1 PANORAMA HISTÓRICO NACIONAL

Pobreza, segundo o dicionário online de língua portuguesa (*dicio*) é o estado da pessoa pobre, de quem tem carência do necessário à sobrevivência. Trata-se de um problema difícil de ser solucionado que afeta, desde o início das civilizações, milhões de pessoas de todo o mundo nas mais variadas formas, seja na falta de bens de consumo, como alimentos, ou de moradia, saneamento básico e acesso a serviços essenciais como saúde e educação.

O Banco Mundial estabeleceu como extrema pobreza a situação daqueles que vivem com menos de US$ 1,90 ao dia e de pobreza aqueles que vivem com valores entre US$ 3,20 e US$ 5,50 ao dia. Os dados, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), é que em 2020 a extrema pobreza afetou a 732 milhões de pessoas no mundo e a pobreza multidimensional, que avalia além da renda questões como padrão de vida, saúde, educação, acesso a água potável, saneamento, etc., segundo dados do MPI 2021 publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a *Oxford Poverty and Human Development Initiative* chegou a atingir cerca de 1,3 bilhão de pessoas nos países em desenvolvimento, número este que teve grande como agravante a pandemia da COVID-19.

Por se tratar de um problema muito antigo e persistente, diversos países alinharam-se ao longo do tempo, em convenções e tratados, a fim de estabelecer princípios, objetivos, compromissos e ações a serem tomados para se buscar reduzir a marginalidade. Dentre grandes momentos e documentos de reconhecimento internacional do problema em questão tem-se como pioneira a Declaração de Copenhague de 1995, na qual está descrita em seu prefácio:

Pela primeira vez na história, a convite das Nações Unidas, nós, Chefes de Estado e de Governo, reunimo-nos para reconhecer a importância do desenvolvimento social e do bem-estar humano de todos, e para conferir a esses objetivos a mais alta prioridade, agora e no Século XXI. Reconhecemos que a população mundial manifesta de diversas maneiras a necessidade urgente de resolver graves problemas sociais, especialmente a pobreza, o desemprego e a exclusão social que afetam todos os países. A nossa tarefa consiste em atacar, quer as causas subjacente e estruturais, quer as suas terríveis consequências, a fim de reduzir a incerteza e a insegurança na vida das pessoas.

Mais recentemente, estabeleceu-se a Agenda 2030 da ONU, envolvendo 193 países, 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) a fim de se enfrentar os maiores problemas do mundo contemporâneo e tornar o mundo um lugar melhor para se viver para todos os povos e nações. Dentre os objetivos o de número 1 trata-se de erradicar a pobreza em todas suas formas sendo a meta 1.A:

Garantir uma mobilização significativa de recursos de uma variedade de fontes, inclusive através do reforço da cooperação para o desenvolvimento, proporcionando meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento (em particular, os países menos desenvolvidos) possam implementar programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões. (ONU, 2015)

No Brasil o cenário de escassez de recursos a grande parte da sociedade não é diferente do resto do mundo. Historicamente, desde sua colonização, o país é marcado por uma profunda desigualdade entre classes sociais, nas quais existiam brancos a serviço da administração e representação da coroa, senhores de engenho e mineradores, em contrapartida a índios e negros escravizados. Após este longo período, a abolição da escravidão e a urbanização foram outros pontos agravantes do aumento da pobreza, haja vista que os libertos foram deixados à própria sorte sem amparo social que possibilitasse uma vida digna e alterasse sua situação de miséria e os isolou nas periferias da cidade onde se não se tinha estrutura de moradia ou saneamento, tornando a vida ainda mais precária.

Em 1960 o GINI, que é uma escala que vai de 0 a 1, no qual o zero representa a total igualdade entre as classes, onde todos tem a mesma média de renda e o 1 a desigualdade total, na qual toda riqueza está na mão de uma pessoa, o Brasil possuía uma nota de 0,5367. Em 1993 o país ainda ostentava 45,6 milhões de pessoas em extrema pobreza e 19,5 em pobreza. Em 2004 o GINI permaneceu de 0,591 colocando o Brasil em 120º de em uma lista de 127 países, o que representa a dificuldade de se solucionar referido problema e a falta de ações e eficácia do Estado.

Presente no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 está o objetivo fundamental de se erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, o que pudera ser notado mais concretamente a partir de 2003, período no qual Brasil passara por um grande crescimento econômico, com a valorização do real e do valor de exportação das *commodities*, no qual em 8 anos 23,4 milhões de brasileiros saíram da pobreza com base no relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo que este importante avanço se dera pelo aumento do número de vagas de emprego e por programas sociais de transferência de renda como o bolsa família.

A redução da extrema pobreza, entretanto, começou a enfrentar obstáculos em 2014 com a crise financeira e a instabilidade política que acometera o Brasil, sendo que em 2019 o país, após uma crescente nos números, chegou a apresentar mais de 13 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, maior valor da última década. Também neste período de agravamento das condições de pobreza o número de emprego informal aumentou tanto chegando a ocupar mais de 40% da população que trabalhava no país naquele momento.

1. **PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**

4.1 ANÁLISE DE IMPACTOS

O mundo viveu, no ano de 2019, a descoberta de um novo vírus com grande potencial de transmissibilidade, responsável por causar infecção no aparelho respiratório. Pela inexistência de tratamento farmacológico eficiente, em 2020, vivia- uma pandemia que exigiu que o Brasil e o mundo tomassem medidas necessárias para a sobrevivência.

A exemplo das medidas que vinham sendo adotadas internacionalmente, representantes dos poderes executivos nacionais começaram a decretar o fechamento de comércios considerados não essenciais, bem como o cancelamento de eventos, a fim de se tentar conter a transmissão comunitária do vírus e por conseguinte controlar o número de casos e complicações que dependeriam de hospitais.

O fechamento, que a princípio seria de 15 dias, não fora suficiente para conter os avanços da transmissão o que resultou no aumento do tempo em afastamento social, que ocasionou um grande impacto socioeconômico.

A população viu-se diante de um empasse, pois, ao sair para trabalhar aumentava-se potencialmente o risco de ser contaminado por um vírus que, àquela altura vinha matando mais de 3 mil pessoas por dia. Todavia ao ficar em casa, com seu comércio fechado, ou sem poder trabalhar de forma autônoma, as contas se acumulavam e o dinheiro, em muitas situações, faltava para satisfazer as necessidades mais básicas.

Segundo dados, as medidas de restrição de circulação para retardar a disseminação afetaram quase 2,7 bilhões de trabalhadores, mais de 80% da força de trabalho mundial (OIT, 2020), uma escala sem precedentes (Casselman & Cohen, 2020, *apud*, Costa, 2020, p.2).

No Brasil, segundo Costa(2020, p.2)

A crise revelou as fragilidades da economia brasileira, que se baseia na austeridade, na desindustrialização, no trabalho informal, na especialização da produção de bens primários para exportação, e que tem como principal comprador de commodities a China, onde se iniciou a epidemia.

Assim, em razão do número de demissão e desemprego a situação de pobreza e calamidade se agravou exponencialmente.

Necessário registrar que,

A pandemia, nesse contexto, atinge com maior intensidade a população que vive na informalidade e reside em áreas precárias, ou seja, que tem rendimentos baixos e irregulares, sem acesso a água potável, moradia digna, sistemas privados de saúde e sistema de proteção social vinculado à carteira de trabalho assinada, como férias, salário-mínimo, 13º salário, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), licença-maternidade, licença médica e seguro-desemprego. Esses trabalhadores cumprem extensas jornadas de trabalho e dificilmente conseguem acessar linhas de financiamentos para o exercício legal da atividade (Krein; Proni, 2010, *apud*, Costa, 2020, p.3).

Nesse condão, a população dependia de medidas governamentais para garantir sua subsistência. Como resposta para situação, fora criado o Auxílio Emergencial.

1. **AUXÍLIO EMERGENCIAL**

5.1 ESTRUTURAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS

Durante a pandemia da COVID-19, através da lei 13.982/2020, fora criado o Auxílio Emergencial, um programa de distribuição de renda com a finalidade de minimizar os efeitos socioeconômicos trazidos pelas medidas restritivas e o distanciamento social.

Dentre aquelas milhares de pessoas em potencial direito a receber o auxílio, algumas eram fáceis localizações, pois já estavam cadastradas em outros programas sociais do governo e receberiam o auxílio de forma automática, todavia, contabilizar, viabilizar e atender todos aqueles cidadãos que preenchiam os requisitos, e, portanto, tinham direito, mas estavam invisíveis perante o governo, como trabalhadores autônomos, transformou-se em um grande problema de implementação do programa.

A estes detentores do direito de receber o auxílio, foram disponibilizados meios eletrônicos (*site* e aplicativo) para que pudessem se cadastrar e comprovar que preenchiam os requisitos e tinham necessidade do benefício.

A necessidade de realização deste cadastro, entretanto, demonstrou-se inacessível para contingentes expressivos de pessoas.

Quanto aos moradores das favelas brasileiras, por exemplo – que muitas vezes sequer possuem água encanada em suas residências – como esperar que essas pessoas tenham pleno acesso à internet para, de forma prática, preencher o cadastro do auxílio emergencial? (Arruda; Santos, 2020, p.9)

Para além da falta de acesso aos meios eletrônicos, outro problema se evidenciou: Era necessário que o possível beneficiário possuísse um Cadastro de Pessoa Física (CPF) para a inscrição no programa, porém, muitos brasileiros não possuem documentação pessoal, como é o caso dos moradores de rua, que em meio a muitas repartições públicas fechadas e sem o devido auxílio não conseguiam se cadastrar permanecendo assim em uma extrema condição de vulnerabilidade.

Ainda, vivenciou-se o desafio em se estabelecer o valor a ser pago aos beneficiários. O Congresso Nacional, através do  [PL 1.066/2020](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141270), criou o auxílio no valor de 600 reais, exceto para mulheres provedoras de família monoparental, as quais teriam direito ao dobro do valor. A princípio o programa teria duração por um período de 3 meses.

Àquela altura, estimava-se atender cerca de 30 milhões de brasileiros e que o gasto seria em torno de 60 bilhões de reais, entretanto o número de pessoas que solicitou o auxílio chegou a 108 milhões de pessoas. Na prática 68 milhões de cidadãos foram autorizados a receber o auxílio, e o mesmo durou mais do que se esperava, ocasionando um gasto muito superior ao previsto.

Em 2020, além das 03 parcelas de R$ 600,00 aprovadas de início, autorizou-se também uma extensão de mais quatro meses com o valor inicial reduzido pela metade. Já em 2021 o auxílio passou por um corte no número de beneficiários, atendendo então o número de 39,2 milhões de pessoas no valor de 150 a 375 reais a depender da família beneficiária.

5.2 DOS RESULTADOS

Para Boschetti; Behring (2020, p.13)

numa sociedade monetizada, marcada pela lógica do valor — o que envolve produção e reprodução —, quem não tem renda alguma se aproxima da morte e da brutalidade provocada cotidianamente pelo pauperismo.

Assim, ante a tamanha crise financeira que assolava a população, patente a necessidade do auxílio emergencial, a fim de socorrer a população mais carente para que tivesse naquele momento condições financeiras de arcar despesas essenciais a sobrevivência.

Conforme notícia escrita por Carrança (2021), publicada pela BBC News Brasil, com base nos dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua e da Pnad Covid-19 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em julho de 2020, mês em que o efeito do benefício atingiu o seu auge, a taxa de extrema pobreza do país foi reduzida a 2,4% e a de pobreza a 20,3%, patamares mais baixos já registrados para esses indicadores em pelo menos 40 anos, a título de comparação, essas mesmas taxas eram de 6,6% e 24,8% em 2019 e seriam muito maiores durante a pandemia e o distanciamento social se não fosse o auxílio emergencial. Estas porcentagens são justificadas pelos recursos da Assistência Social, que saltou de R$ 95,2 bilhões, em 2019, para R$ 263 bilhões, em 2021, o que possibilitou atender uma grande demanda de pessoas.

Gielow (2020), em uma notícia publicada pelo jornal Folha de São Paulo sobre pesquisa realizada pelo Datafolha em agosto de 2020, evidenciou que 44% das pessoas afirmaram que o auxílio emergencial havia se tornado a única fonte de renda no momento.  Para 53% que haviam recebido o auxílio, o principal destino do recurso era a compra de alimentos. Outros 25% disseram usar o dinheiro para pagar contas. Entre aqueles que têm a renda mais baixa, sobe para 61% o percentual daqueles que utilizaram o auxílio para compra de alimentos. Entre os desempregados esse índice é de 62%.

Dados como estes demonstram que o auxílio emergencial foi, ao menos de início, a forma pela qual a população, que teve salário reduzido, que perdera o emprego ou que não pudera trabalhar de forma autônoma, conseguira manter-se viva.

Entretanto, estes dados não se sustentam durante toda a pandemia. Ao final de 2020, como descrito anteriormente, o auxílio havia sido reduzido em termos de valores e então em dezembro ele deixou de ser pago retornando apenas em março de 2021, Machado (2021), com valor ainda mais reduzido e os números de beneficiários absurdamente menor, o auxílio que atendia 68,2 milhões passou a atender 45,6 milhões de beneficiários com menos do que se auxiliava até então, o que fez com que muitos avanços conquistados fossem perdidos.

Segundo o estudo realizado por Marcelo Neri (2022), “O Mapa da nova pobreza” pela FGV, a partir de dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), **em 2021** o contingente de **pessoas com renda domiciliar per capita de até R$ 497 mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros**, o que representa 29,6% da população total do país.

Conforme noticiou Silveira (2022), dados do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar, no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) entre novembro de 2021 e abril de 2022, mostraram que cerca de 33,1 viviam em situação de fome, em torno de 14 milhões a mais do que apontou o 1º inquérito realizado em 2020. A pesquisa mostrou que 125,2 milhões de brasileiros vivem com algum grau de insegurança alimentar, número que corresponde a mais da metade (58,7%) da população do país. Na comparação com 2020, a insegurança alimentar aumentou em 7,2%. Já em relação a 2018, o avanço chega a 60%.

Segundo dados do Relatório Luz (2021, p.15)

A proporção dos recursos aplicados na Assistência Social cresceu mais de três vezes, em virtude do Auxílio Emergencial, porém, a transferência de renda para as pessoas em maior vulnerabilidade monetária teve caráter provisório e extraordinário. Excluído o Auxílio, o país regrediu.

O governo brasileiro buscou justificar o corte e/ou redução do auxílio emergencial, alegando a necessidade de equilibrar as contas públicas e evitar um maior endividamento do Estado nacional.

**CONCLUSÃO**

O Auxílio Emergencial foi uma medida crucial adotada pelos governos durante a pandemia para mitigar os impactos econômicos causados pelo surto de COVID-19. A implementação do programa durante a pandemia representou, de início, um passo significativo na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente à luz do conceito do mínimo existencial. Ao prover uma renda básica para aqueles em situação de vulnerabilidade econômica, o programa assegurou condições mínimas para uma vida digna, permitindo o acesso a alimentos, moradia e outros recursos essenciais.

Noutro giro, ao considerar a Reserva do Possível e o Não Retrocesso, o Auxílio Emergencial demonstrou, em partes, o compromisso do Estado em utilizar seus recursos disponíveis para proteger seus cidadãos em momentos de crise. Os cortes de beneficiários e as reduções de valores, ainda no período pandêmico, deixou a população, que em grande parte ainda se encontrava desempregada, desamparada em meio a fome e outras necessidades básicas.

Certo é que os impactos do Auxílio Emergencial variaram de acordo com a fase em que o programa se encontrava, atendendo outrora mais ou menos pessoas com mais ou menos eficiência.

Dessa forma, infere-se que, de início, mesmo diante de desafios orçamentários significativos, os governos direcionaram recursos para proteger os segmentos mais vulneráveis da população, cumprindo assim com suas obrigações fundamentais de garantir o bem-estar de seus cidadãos, no entanto, ante a temporariedade do programa, era necessário que o Estado adotasse medidas que garantissem a continuidade do auxílio a fim de não se vivenciar o retrocesso social.

**REFERENCIAS**

ARRUDA, Dyego de Oliveira; SANTOS, Caroline Oliveira. As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil. Ciências Sociais Unisinos, [s. l.], ago. 2020. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\_sociais/article/view/csu.2020.56.2.03/6 0748099. Acesso em: 27 set. 2023.

BARCELLOS, ANA PAULA. NEOCONSTITUCIONALISMO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. R. Dir. Adm., [*S. l.*], p. 1-22, 1 jun. 2005. Disponível em: file:///C:/Users/Mateus%20Fraga/Downloads/admin,+Neoconstitucionalismo,+direitos+fundamentais+e+controle+das+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 140, p. 66-83, 22 fev. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0101- 662820210.00066&lang=pt. Acesso em: Acesso em: 24 set. 2023.

CARRANÇA, Thais. Auxílio emergencial: Com benefício reduzido em 2021, Brasil terá 61 milhões na pobreza. BBC News Brasil, [s. l.], 22 abr. 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil56843399. Acesso em: dez. 2023

FRAGATA, Francisco. Mínimo existencial: na prática, a teoria é outra. CONJUR, [*s. l.*], 6 dez. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-06/direito-consumidor-minimo-existencial-pratica-outra-teoria/. Acesso em: nov. 2023.

GIELOW, Igor. Brasileiro usa auxílio emergencial para comprar comida, diz Datafolha. Folha de São Paulo, [s. l.], 13 ago. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/brasileiro-usaauxilio-emergencialpara- comprar-comida-diz-datafolha.shtml. Acesso em: dez. 2023

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. V RELATÓRIO LUZ DA SOCIEDADE CIVIL AGENDA 2030 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BRASIL Luz. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\_rl\_2021\_completo\_vs\_03\_lowres.pdf. Acesso em: fev. 2024.

G1. Auxílio emergencial: quem tem direito e como funciona a ajuda de R$ 600 para trabalhadores informais. G1 economia, [S. l.], p. 1, 27 mar. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/27/quem deveter-direito-e-como-deve-funcionar-o-auxilio de-r-600-para-trabalhadores-informais. ghtml. Acesso em: fev. 2023

MACHADO, Ralph. Medida provisória traz regras para o pagamento do novo auxílio emergencial. Agência Câmara de Notícias, [S. l.], p. 1, 19 mar. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/737784-medidaprovisoria-traz-regras-para-o-pagamento-do-novoauxilio-emergencial/. Acesso em: dez. 2023

MARTINS, Flávio. Direitos Sociais em Tempos de Crise Econômica. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

NERI, Marcelo. Mapa da Nova Pobreza. FGV Social, [S. l.], p. 2-27, jun. 2022. Disponível em: https://www.cps.fgv. br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza\_Marcelo\_Neri\_FGV\_Social.pdf. Acesso em: jan. 2022.

SARLET, Ingo. O direito ao mínimo existencial não é uma mera garantia de sobrevivência. Consultor jurídico, [*S. l.*], p. 1, 8 maio 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-mai-08/direitos-fundamentais-assim-chamado-direito-minimo-existencial/. Acesso em: 23 nov. 2023.

SARLET, Ingo; ZOCKUN, Carolina. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, [*s. l.*], 5 jul. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/k6tMmbhVkdzFHtfrYtgjqgp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 nov. 2023.

SARMENTO, Daniel. O MÍNIMO EXISTENCIAL THE RIGHT TO BASIC CONDITIONS OF LIFE. Revista de Direito da Cidade, [*s. l.*], 28 out. 2016. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26034/19156. Acesso em: 15 nov. 2023.

SILVEIRA, Daniel. Fome no Brasil: número de brasileiros sem ter o que comer quase dobra em 2 anos de pandemia. **G1**, p. 1, 8 jun. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/08/fome-no-brasil-numero-de-brasileiros-sem-ter-o-que-comer-quase-dobra-em-2-anos-de-pandemia.ghtml. Acesso em: 20 mar. 2024.