



DESAFIOS DA COVID-19 À SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA¹

CHALLENGES OF COVID-19 TO BRAZILIAN SOCIAL SECURITY

Jeferson Ferreira Barbosa

Doutor em Direito (2017) pela University of Regensburg, Alemanha, com bolsa do Catholic Academic Exchange Service, Alemanha. Mestre em Direito (2012) pela PUCRS. Professor colaborador e pesquisador em nível de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCRS, com bolsa pelo Programa CAPES/PNPD. Integrante do GEDF - Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Fundamentais – PUCRS.

Ingo Wolfgang Sarlet

Doutor em Direito pela Ludwig Maximilians-Universität- München (1997). Professor Titular da Escola de Direito e dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito e em Ciências Criminais da Escola de Direito da PUCRS. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da PUCRS. Coordenador do GEDF (Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Fundamentais - CNPq) e Colíder do Grupo de Pesquisa em Governança Corporativa, Compliance & Proteção de Dados - CNPq. Realizou estudos de Pós-Doutorado na Universidade de Munique (bolsista DAAD, 2005, com Prof. Claus-Wilhelm Canaris), como Bolsista e Pesquisador do Instituto Max-Planck de Direito Social, Estrangeiro e Internacional (Alemanha) (2001-2002 e 2003), bem como no Georgetown Law Center (Washington DC, 2004, com Mark Tushnet). Atua especialmente nas áreas de Direito Constitucional e Teoria dos Direitos Fundamentais, tendo como principal linha de pesquisa a eficácia e efetividade dos direitos fundamentais no direito público e privado, com ênfase em direitos sociais e ambientais, dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na sociedade tecnológica.

Resumo

O presente trabalho investiga as medidas para proteger empregos e renda, as medidas de auxílio à economia e as principais iniciativas para facilitar o acesso ao sistema de proteção social, tomadas em nível federal, entre março de 2020 e outubro de 2021, no combate ao coronavírus. O objetivo é investigar as conexões de tais medidas com o sistema de seguridade social brasileiro. A pesquisa é predominantemente do tipo qualitativa, com uma abordagem mais

¹ A presente pesquisa conta com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 (no âmbito do Programa CAPES/PNPD - Programa Nacional de Pós-Doutorado).

indutiva que dedutiva. As medidas de proteção a empregos e renda aparecem em primeiro lugar devido à sua conexão com as medidas de auxílio à economia. Depois seguem as medidas de estímulo à economia. O último tópico trata das principais iniciativas para facilitar o acesso ao sistema de proteção social. O que se constata é a existência de significativo risco de instabilidade para o sistema de seguridade social brasileiro, tendo em vista a quantidade de recursos políticos, sociais e econômicos mobilizados pelo Brasil em uma base altamente insegura. Risco que é intensificado pelos embates institucionais e pelos déficits de organização. O Benefício Emergencial é uma experiência nova e oferece oportunidade para que se discuta a responsabilidade do Estado e seus limites. Mesmo as medidas direcionadas a manter emprego e renda possuem uma sinergia sem precedentes com a proteção da economia, mas aqui possivelmente não se esteja diante de uma particularidade brasileira.

Palavras-chave: Seguridade Social. Covid-19. Proteção da Economia. Assistência Social. Emprego e Renda.

Abstract

The paper investigates the measures to protect jobs and income, the measures to support the economy and the leading initiatives to facilitate access to the social protection system taken at the federal level between March 2020 and October 2021 in the fight against the coronavirus. The aim is to investigate the connections of such measures with the Brazilian Social Security System. The research is mainly qualitative, with an inductive rather than deductive approach. Measures to protect jobs and income appear first because of their connection with the measures to support the economy. Then follow the measures to stimulate the economy. The last topic deals with the leading initiatives to facilitate access to the social protection system. What emerges is the significant risk of instability for the Brazilian social security system, given the amount of political, social and economic resources mobilized by Brazil on a highly insecure basis. In addition, institutional clashes and organizational deficits intensify the risk. The Emergency Benefit is a new experience and provides an opportunity to discuss the state's responsibility and its limits. Even measures aimed at maintaining employment and income have an unprecedented synergy with the protection of the economy, but here we may not be facing a Brazilian particularity.

Keywords: Social Security. Covid-19. Protecting the Economy. Social Welfare. Employment and Income.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No fim de 2019 o Brasil já se encontrava em uma crise econômica, com dificuldades em termos de crescimento, tendo registrado aumento de 1,41% do PIB (SEBRAE, 2020), e com uma taxa de desemprego no patamar de 11,9%. A pandemia gerou direta e indiretamente, em 2020, a retração de 4,1% no PIB e um aumento na taxa de desemprego para 13,5% (CARDOSO, et al., 2021, p. 539). Entre 2010 e 2014 o Brasil chegou a se manter na posição de 7ª economia mundial, mas, devido à redução do PIB em diversos períodos, acabou também ocorrendo uma queda na sua posição no ranking das maiores economias, de tal sorte que em 2019 o Brasil ocupava a 9ª

colocação, caindo para o 12º lugar em 2020 (ALVARENGA, 2021).

Além dos índices negativos referidos, também os níveis de desigualdade econômica e social avançaram desde o advento da pandemia, assim como a concentração de renda. Em novembro de 2020, 19,6% das pessoas ocupadas tiveram rendimento menor e 41% dos domicílios receberam auxílio emergencial, chegando a mais de 50% nas regiões norte e nordeste (IBGE, 2021).² A isso se soma uma crise política e institucional significativa, que, por sua vez, teve reflexos importantes no que diz respeito a diversos problemas e desafios relacionados ao combate da pandemia.

Nesse contexto, já nos primeiros meses de 2020, o panorama político e a organização federativa foram marcados por (i.) uma fraca coordenação nacional; (ii.) uma forte liderança dos estados; (iii.) conflitos entre o Presidente da República e seu Ministro da Saúde, em especial num primeiro momento; (iv.) conflito entre o Presidente da República e os governadores dos Estados da Federação; esses focados na proteção da saúde pública, aquele na proteção da economia (PEREIRA, et al., 2020); (v.) tensões e mesmo conflitos abertos entre os poderes estatais, especialmente entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Poder Executivo da União; (vi.) elevação dos níveis de polarização político-ideológica e desinformação, bem como dos apelos de natureza populista e autoritária. As dificuldades adicionais que as consequências da pandemia e de seu combate trouxeram para a Federação Brasileira tem sido objeto de estudo e se constata um estado de disputas que põe em risco o equilíbrio democrático de forças (BONIZZATO, 2021).

Tendo em vista as graves repercussões sociais e econômicas da pandemia, ademais da massiva afetação de direitos fundamentais de todas as dimensões (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), tomou corpo um conjunto de medidas instituídas e articuladas pelo Governo Federal, sem prejuízo da continuidade, em maior ou menor medida, das tensões e conflitos referidos. Assim sendo, o Brasil, assim como o Mundo, foi obrigado a levar a sério e administrar a conexão entre saúde pública, proteção social, manutenção da atividade econômica e proteção e efetividade dos direitos fundamentais em termos gerais.

O panorama das ações adotadas indica que a estratégia brasileira abrangeu, em termos gerais, três grupos de medidas: (a.) isolamento e distanciamento social (b.) aumento da capacidade dos serviços de saúde e (c.) auxílio financeiro para a

² O Auxílio Emergencial é abordado abaixo.

população, empresas, estados e municípios (PIRES, 2020). Ao que se pode perceber, no segundo item, o que esteve em causa foi a garantia de recursos para saúde, ao passo que no terceiro o foco esteve direcionado para a manutenção dos empregos, o aumento da disponibilidade de recursos no mercado de crédito e a transferência de recursos para estados e municípios (BRASIL, 2021n, p. 1 et seq.).

Com relação ao aumento da capacidade dos serviços de saúde, do ponto de vista da criação e expansão das estruturas há significativos sinais de insuficiência, vale citar o exemplo controvertido de hospitais de campanha que sequer funcionaram, denúncias de corrupção, a existência de regiões com vazios de cobertura por UTI, de repasses a estados e municípios insuficientes para corrigir o déficit e as desigualdades no financiamento da saúde. O tema do isolamento e do distanciamento social, considerando também as restrições impostas à atividade econômica, acabou sendo objeto de intensa judicialização, demonstrando falta de harmonia entre os setores da sociedade, os entes federados e mesmo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (SARLET, 2021, p. 17 et seq.).

À vista desse cenário, a presente pesquisa não tem por propósito abordar a totalidade das medidas implementadas para o combate à pandemia no Brasil, mas propõe investigar: (1.) as medidas para proteger empregos e renda, (2.) as medidas de auxílio à economia e (3.) as medidas para facilitar o acesso à proteção social; tomadas em nível federal pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nesse último particularmente pelo STF. Quando relevante e necessário são referidas, em caráter ilustrativo, as atuações de estados e municípios.

O objetivo da pesquisa é investigar as conexões de tais medidas com o sistema de seguridade social brasileiro. A pesquisa é predominantemente do tipo qualitativa, com uma abordagem mais indutiva que dedutiva. Outro aspecto importante a destacar em caráter preliminar, é que o Mundo ainda enfrenta a pandemia, e que a sua regulação e mesmo os diagnósticos da crise e das medidas de enfrentamento, tem sido objeto de constantes mudanças. Por tais razões, ainda não é possível ter uma visão panorâmica completa e segura da crise e das medidas de enfrentamento, mas é possível realizar um com enfoque temático e temporalmente delimitado, de modo a obter uma avaliação parcial e que possa reconstruir em termos gerais o caminho percorrido desde o início da pandemia e as principais tendências na esfera da seguridade social.

Para tanto, foram consideradas as medidas de combate à Covid-10 e suas

consequências tomadas entre março de 2020 e outubro de 2021. Apenas com relação a algumas poucas exceções inserimos atualizações durante o período de revisão e redação final dos resultados da pesquisa, ocorrida entre novembro de 2021 e janeiro de 2022. Isso ocorre com relação a informações pontuais sobre a PEC dos Precatórios, o Programa Auxílio Brasil e divulgação do total de recursos investidos para estimular a economia, divulgadas em novembro e dezembro de 2021.

As medidas de proteção a empregos e renda aparecem em primeiro lugar devido à sua conexão com as medidas de auxílio à economia, que são abordadas em segundo lugar, registrando-se que, por estar mais focado no auxílio à economia, o Brasil concentrou-se em medidas mais indiretas de atuação por meio do mercado de crédito. O último tópico trata das principais iniciativas que buscaram facilitar o acesso ao sistema de proteção social para a população brasileira.

2.PROTEÇÃO DOS EMPREGOS E DA RENDA.

2.1. FLEXIBILIZAÇÃO DE NORMAS TRABALHISTAS.

Uma das primeiras medidas adotadas para combater os efeitos da pandemia e das medidas de distanciamento e isolamento social foi de caráter trabalhista e representou sensível flexibilização de normas protetivas dos direitos dos trabalhadores. A medida provisória 927, de 22.03.2020, estabeleceu regras trabalhistas especiais para enfrentar a calamidade pública e manter empregos, que possibilitaram: (1) acordo individual entre empregado e empregador, tendo limites apenas nas normas constitucionais; (2) o teletrabalho; (3) a concessão de férias coletivas; (4) a antecipação de férias individuais; (5) a utilização do banco de horas; (6) a antecipação e o aproveitamento de feriados; (7) o encaminhamento do trabalhador para formação; (8) a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; (9) o adiamento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS³ (BRASIL, 2020p). Trata-se de medidas de duração relativamente curta, pois tiveram vigência até 19.07.2020 (BRASIL, 2020). Dois aspectos estabelecidos por essa medida

³ O FGTS, tem a função de proteger o empregado demitido sem justa causa, essa proteção é concedida pela formação de um patrimônio em dinheiro, que em algumas situações poderá ser sacado pelo empregado, como por exemplo na ocorrência da demissão sem justa causa e na ocorrência de algumas doenças graves. A formação do patrimônio é realizada por depósitos mensais do empregador no percentual de 8% do salário em uma conta vinculada ao empregado no banco público denominado Caixa Econômica Federal, valor este que se soma a percentual igual descontado do salário do empregado. No caso de demissão, o empregador ainda deve pagar uma multa de 40% sobre o valor total depositado.

provisória foram suspensos pelo STF: a necessidade de comprovar o nexo de causalidade para que a contaminação pelo coronavírus possa ser considerada ocupacional e a suspensão da atuação dos fiscais do trabalho por 180 dias (BRASIL, 2020x).

Tendo em conta a continuidade da pandemia e mesmo o seu agravamento, em 2021 a Medida Provisória 1.046, de 27.04.2021, retomou a possibilidade de tais medidas até 07.09.2021, com a diferença de que a possibilidade de os empregadores alterarem o contrato de trabalho unilateralmente, sem a necessidade de acordo individual ou coletivo, foi ampliada (BRASIL, 2021g).⁴ Tais medidas, assim como parte das anteriores, foram alvo de acirradas críticas e objeto de muita desconfiança, em especial por parte da classe dos trabalhadores, porquanto resultaram em restrições importantes aos seus direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988 (DIEESE, 2020).

Como se pode perceber, as medidas referidas não se enquadram propriamente no esquema da seguridade social brasileira, estruturado em torno dos eixos da saúde, previdência social e assistência social. Todavia, em virtude da crise sem precedentes estão situadas no contexto das medidas para proteger empregos e, com isso, a renda.

2.2. JORNADA DE TRABALHO E BENEFÍCIO AOS TRABALHADORES.

A segunda medida adotada combina a redução ou a suspensão da jornada de trabalho com a concessão de auxílio aos trabalhadores. A Medida Provisória 936, de 01.04.2020, posteriormente convertida na Lei 14.020/2020, instituiu o programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda – BEM, que possui como objetivos a manutenção do emprego, da renda do empregado e a diminuição dos impactos sociais da pandemia.

Por um lado, o programa cria a possibilidade de redução das horas de trabalho, além de permitir a suspensão temporária do contrato de trabalho, por até 180 dias⁵. Por outro lado, para essa finalidade, cria um benefício para compensar, proporcionalmente, a redução da renda do trabalhador, possuindo como limite o valor que receberia⁶ do seguro-desemprego. Durante a suspensão do contrato de trabalho o empregador

⁴ A possibilidade de encaminhamento do trabalhador para formação não está prevista nessa nova medida provisória.

⁵ Considerando aqui as prorrogações concedidas pelo decreto 10.422, de 13.07.2020 e pelo decreto 10.470, de 24.08.2020.

⁶ As atuais regras de cálculo do seguro-desemprego possibilitam o recebimento de no máximo R\$ 1.909,34.

também fica desobrigado dos encargos sociais vinculados ao trabalhador. Se a receita bruta do empregador exceder R\$ 4,8 milhões ele deverá pagar ao empregado uma ajuda compensatória na proporção de 30% do respectivo salário (BRASIL, 2020j). A Medida Provisória 936 está em discussão no STF, mas já há decisão provisória favorável às medidas por ela adotadas (BRASIL, 2020y). No ano de 2021, a Medida Provisória 1.045, de 27.04.2021, possibilitou que tais medidas fossem novamente utilizadas por 120 dias (BRASIL, 2021f).

O programa também concede garantia provisória no emprego durante o recebimento do Benefício Emergencial (BEM) e, restabelecida a jornada de trabalho, por período igual ao da redução ou suspensão do trabalho. Caso haja uma dispensa imotivada, além das verbas de rescisão já previstas na legislação, o empregador pagará o percentual de 50%, 75% ou de 100%⁷ do salário a que o empregado teria direito durante o período de redução ou suspensão do trabalho (BRASIL, 2020j).

Um acompanhamento dos impactos das medidas em 2020 indicou que nesse período, mais de 20 milhões de contratos de trabalho foram negociados, envolvendo, portanto, a suspensão ou a redução da jornada de trabalho combinada com a concessão do Benefício Emergencial. Mais de 10 milhões de contratos negociados foram do setor de serviços. A medida mais dominante foi a suspensão do contrato de trabalho, tendo ocorrido em 52% dos casos. Os trabalhadores mais representados, no universo dos contratos negociados, foram aqueles que recebem até um salário-mínimo, com 53%. Os gastos governamentais com o programa chegaram a R\$ 33,5 bilhões em 2020 (RUSSO, et al., 2021, p. 4 et seq.). Se trata, portanto, de uma medida que apoiou sobretudo os trabalhadores com menores rendimentos.

Redução da jornada de trabalho com redução proporcional do salário e a suspensão do contrato de trabalho aparecem como medidas de suporte à economia, com significativo impacto para os trabalhadores. Em contrapartida, existe um benefício para o trabalhador, que objetiva diminuir esse impacto, além de uma proteção provisória contra a demissão. Com isso, o programa associa o suporte à economia a uma compensação no que diz respeito à renda do trabalhador e uma proteção provisória do emprego.

O Benefício Emergencial, que consiste basicamente na compensação da

⁷ O percentual é calculado conforme os percentuais de redução do trabalho previstas no art. 10 § 1 I, II e III da Lei 14.020, de 06.07.2020, a suspensão do contrato corresponde ao pagamento de 100% do salário.

redução do salário causada pela redução do trabalho, é um instrumento insipiente no Brasil. Algo semelhante foi utilizado em 2015, no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego, que foi elaborado para enfrentar a crise econômica ocorrida na época, no entanto atendeu pouco mais de uma centena de empresas (RUSSO, et al., 2021, p. 3). Tal instrumento encontra certa semelhança com o *Kurzarbeitergeld* (ALEMANHA, 1997)⁸ previsto na Alemanha. No entanto, lá se trata de medida mais disseminada como instrumento do seguro social, além de ser maior o leque de situações em que o benefício pode ser usado (BECKER, 2020, p. 25 et seq.). No Brasil, não se nega o avanço no uso desse instrumento, todavia os indicativos são de que surge como uma alternativa temporária para os tempos de crise. Não há um indicativo de que seja efetivamente internalizado e articulado no sistema de seguridade social.

No Brasil, o Direito da Reparação Social⁹ não está previsto como um pilar da seguridade social, como ocorre na Alemanha.¹⁰ O que se reconhece são os três pilares básicos: saúde, previdência e assistência social, que, juntamente com os direitos sociais, à moradia, à alimentação, à educação, ao lazer, à segurança, ao trabalho, à proteção da maternidade e da infância e ao transporte, foram assegurados pela Constituição Federal na condição de direitos fundamentais no artigo 6º, sendo regulados de modo mais detido, ainda em nível constitucional, em diversos capítulos do Título da Ordem Social, no caso da Seguridade Social os artigos 194 a 204¹¹, ademais da respectiva regulação na esfera infraconstitucional em uma série de leis esparsas¹² ou em disposições constitucionais sobre seguridade social.¹³

A justificativa apresentada para as medidas acima resumidas, deixa clara a

⁸ Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III). Cf. § 95 et seq.

⁹ „Soziales Entschädigungsrecht“. Na Alemanha visto como um dos campos da seguridade social e inclui, por exemplo, compensações às vítimas de lesões causadas na Segunda Guerra Mundial e aos seus dependentes que sobreviveram ao conflito. Sobre o assunto na Alemanha Cf. Becker (2018, p. 34 et seq.).

¹⁰ Uma visão panorâmica da seguridade social alemã é oferecida, aos brasileiros, por Barbosa (2022).

¹¹ O Sistema de Seguridade Social brasileiro é organizado sobre três pilares: Previdência Social, Saúde e Assistência Social (art. 194 et seq. da Constituição Federal [CF]). Entre os objetivos gerais da seguridade social estão a universalidade da cobertura e do atendimento e a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194 parágrafo único I e IV da CF). A previdência social é organizada sobre a base de contribuições sociais previamente pagas, da filiação obrigatória (seguro obrigatório) e critérios para o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201 caput da CF); assistência social é concedida sobre o fundamento da necessidade e independentemente de contribuição prévia (art. 203 caput da CF); a saúde é definida como direito de todos (universalidade e igualdade) e dever do estado (art. 196 CF). Não há disposição constitucional expressa para a gratuidade e ausência de contribuição social por parte dos segurados, mas essa é a atual forma de funcionamento do SUS, o Sistema Único de Saúde (sistema público de saúde).

¹² Cabe referir que no Brasil o direito social e a seguridade social não são codificados como na Alemanha.

¹³ Entre outros direitos vale citar a pensão especial aos ex-combatentes, ou a pensão às viúvas, companheiras ou dependentes dos ex-combatentes falecidos, prevista no art. 53 II e III dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988a).

conexão entre a necessidade de medidas de isolamento e quarentena para reduzir os casos e mortes por Covid-19 e a necessidade de medidas para reduzir os impactos econômicos e sociais, decorrentes da repentina redução da atividade econômica e da perda de milhões de postos de trabalho (BRASIL, 2020d). Talvez essa seja uma oportunidade para se começar a levar a sério e discutir de modo sistemático e aprofundado a responsabilidade do Estado com relação a alguns danos e a natureza e os limites de sua compensação como elementos componentes da seguridade social. No entanto, seja no plano legislativo, seja na literatura, não existe no Brasil, ao menos por ora, uma discussão explícita no sentido da reparação social como campo específico da seguridade social.

2.3. AUTÔNOMOS, INFORMAIS, BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA¹⁴ E DEMAIS DESASSISTIDOS.

No entanto, no Brasil, como País marcado por grandes desigualdades e altos níveis de pobreza, a proteção dos trabalhadores informais, dos trabalhadores autônomos e das pessoas que ainda não desfrutam de proteção social, se apresenta como um desafio adicional. Nesse sentido, a Lei 13.982, de 02.04.2020, estabeleceu um Auxílio Emergencial previsto para um período de 3 meses e prorrogado por mais 3, no valor de R\$ 600 mensais aos trabalhadores: (1) maiores de 18 anos de idade, com exceção das mães adolescentes, que podiam ser mais jovens; (2) que não possuíam trabalho formal ativo; (3) não recebiam outro benefício previdenciário, assistencial, seguro-desemprego ou outro programa de transferência de renda federal, com exceção do Bolsa Família; (4) não ultrapassaram a renda familiar per capita de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo ou a renda familiar mensal total de 3 salários mínimos; (5) não tenham recebido em 2018 renda tributável acima de R\$ 28.559,70; (6) eram microempreendedores individuais, contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social¹⁵ ou trabalhadores informais inscritos

¹⁴ O Programa Bolsa Família é um benefício da assistência social. Não se trata de um benefício que substitui a renda, mas que complementa a renda de famílias pobres e extremamente pobres, especialmente quando presentes crianças e jovens (PAIVA, et al., 2016, p. 22). Esse programa possui um benefício básico para famílias extremamente pobres (renda per capita de até R\$ 85) e um benefício flexível para famílias pobres (renda per capita de até R\$ 170). Este último é concedido em caso de gravidez, quando houver crianças de até 12 anos e jovens de 12 até 17 anos. Há condicionalidades como exame pré-natal e percentual fixado de frequência escolar. Cf. Art. 2 I, II, III, IV, § 2, §3 e Art. 3 Caput e parágrafo único da Lei 10.836, de 09.01.2004 (BRASIL, 2004). O Bolsa Família foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, como explicaremos na sequência.

¹⁵ O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é o regime público brasileiro mais abrangente de aposentadorias e pensões, abrangendo os empregados do setor privado como contribuintes obrigatórios. No entanto os servidores públicos normalmente são protegidos por sistemas específicos, os Regimes

no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos termos de autodeclaração (BRASIL, 2020g). Posteriormente esse benefício foi prorrogado, até 31.12.2020, porém com parcelas mensais reduzidas a R\$ 300. Em ambos os casos foi permitido o recebimento de dois benefícios por família e famílias monoparentais chefiadas pela mãe receberam duas cotas do benefício (BRASIL, 2020o).

O auxílio foi retomado em 2021, por quatro meses, com valores variáveis de R\$ 150, 250 ou 375, a serem pagos independentemente de requerimento, desde que cumpridos os requisitos para a elegibilidade (BRASIL, 2021i). O que se observa, além da redução dos valores a receber, é também a restrição do público-alvo elegível, de modo a priorizar as pessoas mais necessitadas, seja por meio de mecanismos de controle aprimorados, seja por meio de critérios adicionais, como a limitação a um benefício por família ou a proibição do benefício para beneficiários de bolsas de estudos. A previsão de uma proporcionalidade na concessão de benefícios, em atenção a situações diferenciadas, aparece como uma evolução. Assim, em regra o valor a receber foi de R\$ 250; para famílias unipessoais: R\$ 150; e para família monoparental provida por mulher: R\$ 375.

Nesse contexto resultou evidente a necessidade de contínuo apoio do Poder Público, tendo em vista a impossibilidade de obtenção de renda, causada pela retomada do lockdown em alguns municípios e pela desaceleração da economia, afetar sobretudo os mais vulneráveis. Por outro lado, a redução do valor do benefício foi justificada pela queda da capacidade financeira do Governo Federal e a necessidade de manter a dívida pública em níveis controláveis (BRASIL, 2021c).¹⁶ O referido auxílio foi estendido, em 2021, por mais três meses, alcançando até o mês de outubro de 2021 (BRASIL, 2021).¹⁷

Uma avaliação do impacto do auxílio emergencial em 2020 (CARDOSO, et al., 2021), estimou que, em um cenário recessivo, o efeito negativo afetaria sobretudo as famílias mais pobres, o que se deve ao fato de esse grupo ocupar uma maior taxa de inserção informal no mercado de trabalho, agravado pelo fato de se tratar de pessoas que atuam sobretudo no setor de serviços, um dos mais afetados pela crise. Tal análise

Próprios de Previdência Social (RPPS), controlados pela União, estados ou municípios.

¹⁶ O tema da dívida pública é constantemente debatido no Brasil e mesmo os métodos de cálculo carecem de equacionamento adequado (AFONSO, 2017).

¹⁷ Importante mencionar a existência de medidas especiais para o setor da cultura e medidas específicas para o combate da pandemia em territórios indígenas, comunidades quilombolas e de pescadores artesanais, previstas em leis de junho e julho de 2020 (BRASIL, 2020i; BRASIL, 2020l); outras medidas de apoio são descritas em Sarlet (2021a).

é própria do campo da economia e envolve a consideração de variáveis e projeção de cenários, além de simulações.

Nesse sentido, o estudo de Cardoso, et al. simulou um cenário em que o auxílio emergencial de R\$ 600 é disponibilizado somente nos três meses inicialmente previstos (primeiro cenário), ao passo que, de acordo com um segundo cenário, o auxílio alcança até o final de 2020.¹⁸ Em ambos os cenários ocorreram efeitos diretos sobre as famílias pertencente à classe mais baixa, com ganho de 45% na renda em comparação com o cenário sem o auxílio. Porém, foram constatados efeitos indiretos sobre as demais classes sociais, decorrentes de efeitos sobre a produção, empregos, investimentos, salários, renda do capital e renda das famílias. No primeiro cenário os impactos positivos diretos sobre a renda perduram três meses, já no segundo tais efeitos são sentidos por três trimestres (CARDOSO, et al., 2021).

Mesmo um auxílio, apenas ao longo de 2020, já teria impactos positivos sobre o PIB brasileiro no ano 2021. O impacto sobre o emprego, no primeiro cenário, foi de 0,11% anual, e, no segundo, de 0,31%, em 2021. Também foram constatados efeitos positivos na arrecadação de impostos, de tal sorte que, no primeiro cenário, 24% dos custos do auxílio são cobertos pelo aumento da arrecadação, e, no segundo, 45%. A conclusão é que a não prorrogação do auxílio emergencial em 2020, teria custado mais aos cofres públicos. O que ocorreu em relação aos dados e projeções desse estudo, comparados com os desdobramentos reais do auxílio, é que houve uma primeira prorrogação por três meses em 2020 e uma segunda até dezembro com valor reduzido de R\$ 300 e, posteriormente, a retomada em 2021, com valores sensivelmente menores. Mesmo assim, os indicativos são de um impacto positivo significativo na renda das famílias, na economia e nas contas públicas (CARDOSO, et al., 2021).

Esse benefício alcança magnitudes sem precedentes, tanto com relação aos valores despendidos como com relação à quantidade de beneficiários. Um outro aspecto importante é a superação de consideráveis dificuldades, geradas pela diversidade

¹⁸ Aqui se fala em simulação porque há a necessidade de estimar qual o efeito da presença e da ausência do auxílio emergencial. A análise de impacto nesse sentido, mesmo com referência ao passado é uma estimativa. Se, por um lado, o auxílio de R\$ 600 não se limitou a três meses, por outro, também não perdurou até dezembro de 2020 no valor de R\$ 600. Nos últimos três meses de 2020 o valor foi de R\$ 300. Provavelmente a análise dos dados foi iniciada antes da última prorrogação de 2020 ou então não pôde considerar a variação do valor do benefício. Outro aspecto é que o estudo de Cardoso, et al. (2021), antes citado, foi publicado em março de 2021, e por isso não houve tempo suficiente para uma análise que incluía 2021. Um último aspecto é que ainda vivemos a crise gerada pela Pandemia e dificilmente conseguiremos agora uma análise de todo o panorama.

sociocultural e pela desigualdade. Nessa perspectiva, um grande contingente de pessoas teve dificuldades relativas ao cadastramento, apresentação de documentos, falta de acesso à internet e dificuldades para utilizar o aplicativo de telefone celular disponibilizado para solicitar o auxílio emergencial e, por isso, recorreram à Caixa Econômica Federal (CEF), banco público responsável pelos pagamentos, e houve sobrecarga no trabalho das equipes socioassistenciais dos municípios. Para se ter uma ideia da dimensão do problema, em agosto de 2020 50,6% dos domicílios foi atendida pelo Auxílio Emergencial. Nas regiões Norte e Nordeste esse percentual chega a 60%, ao passo que na região Sul é de 35,8%, revelando também as grandes desigualdades regionais (RUSSO, et al., 2021).

2.4. AUXÍLIO BRASIL

Em 09.08.2021 foi criado um benefício, designado de Auxílio Brasil, concebido para substituir o Bolsa Família. O novo programa também encontra motivação no fim do Auxílio Emergencial e na perspectiva de um cenário pós-pandemia conturbado. A perspectiva é mobilizar ações no sentido de atenuar as perdas das famílias mais vulneráveis e promover a recuperação econômica, mediante uma atuação estruturada (BRASIL, 2021b).

Nesse contexto, é de se referir o julgamento pelo STF, em 27.04.2021, do Mandado de Injunção (MI) 7300, no qual foi determinado que o Poder Executivo da União, para o ano de 2022, estabeleça o valor, faça a respectiva previsão orçamentária e inicie o pagamento de benefício correspondente à Renda Básica de Cidadania prevista na Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004 (Lei 10.835/2004) com relação às pessoas pobres e extremamente pobres.¹⁹ No mesmo julgamento o STF também realizou um apelo para que o Legislativo e o Executivo atualizem os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família e para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda, em especial a já referida renda básica de cidadania (BRASIL, 2021m).

As principais características do Auxílio Brasil são a ampliação do seu alcance em relação ao Bolsa Família, atingindo mais famílias, e a expansão e unificação de benefícios sociais. Ele é composto basicamente de um benefício para crianças de 0 a 36

¹⁹ A “Renda Básica de Cidadania” é um benefício previsto e ainda não regulamentado. O STF se limitou a determinar a regulamentação de um valor de benefício para pessoas pobres e extremamente pobres, mas o escopo do programa é maior, abrangendo a proteção de toda a população. Embora o “Auxílio Brasil” não traga o nome de “Renda Básica de Cidadania” o tema dos programas evidencia a conexão.

meses, um benefício para gestantes e pessoas entre 3 e 21 anos e um benefício para a superação da extrema pobreza. Também são previstos benefícios para estimular o desempenho esportivo e científico das crianças, auxílio para o acesso a creches, auxílio para a inclusão produtiva rural direcionada a agricultores familiares e de inclusão produtiva urbana para estimular que os beneficiários se insiram no mercado e elevem seus rendimentos (BRASIL, 2021h; BRASIL, 2021b).

O Auxílio Brasil atenderá 17 milhões de pessoas, um aumento em relação ao Bolsa Família que atende 14 milhões, todavia um valor muito menor que os 40 milhões que receberam a última parcela do Auxílio Emergencial em outubro de 2021. Enquanto o benefício médio do Bolsa Família é de R\$ 189, o novo programa parte de um aumento de 20%, chegando então a R\$ 226,80. No entanto, a pedido do atual Presidente da República o benefício mínimo é de R\$ 400 (VENTURA, GULLINO, 2021). Os pagamentos do benefício de R\$ 400 iniciaram em dezembro e, entre outros aspectos, tem-se em conta o impacto do programa sobre a popularidade do atual Presidente e futuro candidato das eleições de 2022 (CNN BRASIL, 2021; URIBE, 2021).

Com isso, se pode prever um incremento significativo nesse benefício familiar da assistência social, mas o aumento mais substancial está sujeito a instabilidades políticas. Um aspecto importante a destacar são as ressalvas contidas no regulamento do programa, no sentido de que os benefícios não geram direito adquirido e de que estão sujeitos a disponibilidade orçamentária, devendo, ainda, observar critérios de prioridade.²⁰ O indicativo aqui é de continuidade da lógica existente no Programa Bolsa Família, no sentido da possibilidade de limitação, seja do número de beneficiários, seja do valor do benefício, de acordo com a disponibilidade orçamentária e objetivos do programa. Inclusive, com relação ao Bolsa Família, é sustentado²¹ que não se trata de um direito social, no sentido de um direito subjetivo e uma correspondente obrigação de concessão do benefício a todos que façam o pedido e atendam os critérios estabelecidos em lei (IPEA, 2014, p. 63). Trata-se, aliás, de um ponto carente de maior reflexão. Além disso, o programa eventualmente pode carecer de ajustes, tendo em vista que um benefício situado no âmbito do direito fundamental social à assistência social (art. 6º CF) deve ser concedido a todos que realizem o pedido e preencham os requisitos.

²⁰ Cf. art. 87 e 88 do Decreto 10.852, de 08.11.2021 (BRASIL, 2021a).

²¹ Em contraposição com outro benefício importante da assistência social o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que abordaremos a seguir, no capítulo sobre medidas para facilitar o acesso à proteção social.

2.5 CRÉDITO PARA A FOLHA DE PAGAMENTO

A Medida Provisória 944, de 03.04.2020 (BRASIL, 2020q), posteriormente convertida na Lei 14.043, de 19.08.2020, criou um Programa Emergencial de Suporte a Empregos, ao qual foram destinados R\$ 17 bilhões (BRASIL, 2020n). Um crédito foi concedido a empresários, a empregadores rurais, organizações da sociedade civil e a sociedades simples, empresárias ou cooperativas, com renda anual bruta superior a R\$ 360 mil até R\$ 50 milhões, exclusivamente para o pagamento de salários ou de verbas trabalhistas. O empregador pôde cobrir a totalidade da sua folha de pagamento, mas com um limite de 4 meses e 2 salários-mínimos por empregado. Ao tomar o empréstimo ele ficou proibido de realizar demissão sem justa causa até 60 dias da liberação da última parcela do crédito. No âmbito do programa, continuaram sendo observadas as políticas de concessão de crédito, o que restringiu o alcance da medida emergencial (BRASIL, 2020n).

O programa de financiamento contou com 85% dos seus recursos advindos do Governo Federal e 15% das instituições financeiras participantes; o agente financeiro do Governo Federal foi o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a taxa de juros prefixada em 3,75% ao ano e prazo de pagamento de 36 meses, incluindo uma carência de 6 meses. Foram concedidos R\$ 8 bilhões para 131.695 empresas, portanto, um valor bem abaixo dos R\$ 17 bilhões alocados para o programa (ARAÚJO, et al. 2021, p. 58 et seq.).

Tratou-se de uma medida que combina suporte à economia com a proteção do emprego e da renda, justamente porque o crédito estava vinculado a cobrir salários e verbas trabalhistas e por garantir uma proteção provisória do emprego. O programa também pretendeu diminuir os gastos com o pagamento do seguro-desemprego ao diminuir o desemprego (BRASIL, 2020e). A concessão de crédito foi mais direcionada às pequenas e médias empresas e o programa foi complementado por um outro, anteriormente apresentado, mais voltado às empresas de maior porte, que previu a redução da jornada de trabalho e a concessão do Benefício Emergencial ao trabalhador (BRASIL, 2020e).

2.6. CONSIDERAÇÕES INTERMEDIÁRIAS

Existe uma sensível diferença entre as estratégias adotadas. Como se pode

verificar do item “2.5”, sobre a concessão de crédito para a folha de pagamento das empresas pequenas e médias, a estratégia do Governo Federal parece mais de internalização²², ou seja, procura financiar o pagamento de salários realizado pelas próprias empresas e proteger provisoriamente o empregado contra a demissão, atuando indiretamente, ou seja, por meio do mercado de crédito e da regulação das relações de trabalho. Em parte, ocorre o contrário com as empresas de grande porte, ao possibilitar a diminuição ou suspensão da jornada de trabalho com a diminuição do salário, acompanhada de uma compensação proporcional por parte do Estado com relação ao empregado. Isso é o que se pode ver do item “2.2”, que aborda a redução ou suspensão da jornada de trabalho e o auxílio aos trabalhadores. Fica caracterizada a externalização parcial da solução para o problema social, tendo em vista que o Estado assume parte dos custos. O Estado retira a sobrecarga gerada às empresas e assume, em parte, a tarefa de garantir a renda do trabalhador.

As medidas descritas nos itens anteriores combinam a proteção do trabalho e da renda com o suporte à economia. (i) Assim, a concessão de crédito para pagar a folha de pagamentos das empresas, pequenas e médias, está atrelada a finalidade de pagar os salários, concede uma estabilidade temporária no emprego e acaba por garantir a renda do trabalhador. Por outro lado, apoia as empresas para que continuem suas atividades. Isso é o que se verifica do item “2.5”. (ii) Mais explícita é essa relação na possibilidade de redução da jornada de trabalho ou de suspensão do contrato de trabalho combinada com benefício ao trabalhador para compensar a redução ou perda do salário. Tais elementos estão presentes no item “2.2”. Nesse caso há a garantia da renda do trabalhador, ainda que parcial, e uma proteção temporária do emprego, ao mesmo tempo em que o Governo Federal retira parte da sobrecarga das empresas, ao assumir a compensação ao trabalhador e ao suspender o recolhimento de verbas trabalhistas, diminuindo assim os custos para as empresas e possibilitando a retomada de suas atividades. (iii) As flexibilizações das normas trabalhistas, descritas no item “2.1”, muito embora polêmicas, são vistas no contexto da proteção do emprego, da renda e do auxílio à economia. (iv) O público-alvo do *auxílio emergencial*, descrito no item “2.3”

²² Com relação a abordagens de internalização e de externalização para a resolução de problemas sociais, se está diante da primeira quando o Estado procura mobilizar regras existentes no próprio campo de ocorrência do problema para articular sua proposta de solução – seria o caso da regulação por meio de normas trabalhistas. A externalização ocorre quando o Estado articula a sua solução em um outro patamar, cria um sistema externo, como é o caso da criação de sistemas de seguridade social. Cf. Zacher (1987), Nr. 72.

sobre a proteção dos trabalhadores informais e dos autônomos, inclui os microempreendedores individuais e, nesse sentido, representa igualmente garantia da renda e apoio à economia.

3. APOIO À ECONOMIA

O foco aqui serão as medidas de suporte à economia, mas, como se pôde verificar no capítulo anterior, algumas medidas de proteção à renda e ao trabalho também envolvem o suporte à economia, tendo conteúdo e objetivos mistos. Para a proteção da economia foram articuladas medidas para beneficiar em especial as micro e pequenas empresas. Entre elas está o adiamento do pagamento de impostos, de contribuições sociais e de débitos em geral e também linhas de crédito específicas que foram criadas, com subsídio do Governo Federal (BRASIL, 2021j). Com relação às políticas de crédito, uma pesquisa recente aponta que 94% de R\$ 155,2 bilhões foram destinados para microempreendedores individuais, micro, pequenas e médias empresas (ARAÚJO, et al., 2021, p. 58).

Não se encontra indicativos de subsídio direto à economia.²³ No entanto, há uma reflexão no sentido de que durante a crise econômica internacional de 2008 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve de oferecer crédito subsidiado para empresas de grande porte e que, na atual crise, já há mais participação privada no mercado de crédito brasileiro com empresas de maior porte indo diretamente ao mercado para garantir recursos, dadas as condições mais favoráveis e a redução da burocracia. A reflexão considerou também que os custos de oportunidade²⁴ dos empréstimos concedidos pelo BNDES de 2007 a 2014, os quais são suportados pelos cidadãos, praticamente equivalem ao valor gasto no combate à pandemia em 2020 (BRASIL, 2021n, p. 6). Com isso, se compreende o raciocínio que leva o Governo Federal a não conceder subsídio direto a empresas e a focar mais na concessão de empréstimos para empresas pequenas e médias, o que equivaleria a uma atuação indireta, por meio do mercado.

O primeiro destaque a ser feito, no campo das políticas de crédito, é o Programa

²³ Com outro enfoque, Strapazzon (2021, p. 393 et seq.), ao analisar o primeiro semestre de 2020, constata priorização da proteção da renda em relação a aspectos sanitários.

²⁴ Basicamente os custos de oportunidade representam aquilo que se sacrifica ao fazer uma escolha, nesse caso, por exemplo, as alternativas de uso do recurso público: ao invés da concessão de empréstimos subsidiados para empresas, investimentos em áreas como educação, saúde e assistência social (OECD, 1993, p. 64).

Nacional de Apoio à Microempresa e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Esse programa permite às micro e pequenas empresas financiar até 30% da receita bruta que obtiveram no ano anterior, com pagamento em até 36 meses e também há uma taxa de juros máxima fixada.²⁵ O crédito pode ser usado para investimentos e capital de giro.²⁶ O Governo Federal também aumentou, até o final de 2021, a sua participação no fundo que garante tais créditos.²⁷ Em 2021 destinou R\$ 5 bilhões para esse fundo possibilitando a concessão de R\$ 25 bilhões em créditos (BRASIL, 2021j). O programa foi criado pela Lei 13.999/2020 e tornado permanente pelo artigo 1º da Lei 14.161/2021 (BRASIL, 2021e).

O segundo destaque é o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), criado pela Lei 14.042, de 19.08.2020, que possibilitou a concessão de empréstimos, até 31.12.2020, para empresas pequenas e médias. O objetivo do programa foi proteger as empresas dos impactos econômicos da pandemia, com a finalidade de proteger o emprego e a renda.²⁸ As empresas abrangidas possuíam receita bruta, em 2019, entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões; o prazo de carência foi de 6 a 12 meses e o prazo de pagamento vai de 12 a 60 meses, com taxa de juros fixada por regulamento.²⁹ O Governo Federal também aumentou a sua participação no fundo que garante tais créditos para o valor de R\$ 20 bilhões.³⁰

Esse programa também contou com uma outra modalidade direcionada a empresas de pequeno porte, a microempresas e a microempreendedores individuais, com o limite de R\$ 50 mil por contratante.³¹ O prazo de pagamento foi de 36 meses, incluindo uma carência de 6 meses, com taxa de juros máxima de 6% ao ano, capitalizada mensalmente.³² A concessão dos créditos foi feita integralmente com os recursos da União direcionados ao programa, previstos em R\$ 10 bilhões.³³

O terceiro destaque é o Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas – CGPE, que concedeu crédito a microempresas e empresas de pequeno e médio porte, com renda bruta de até R\$ 300 milhões em 2019.³⁴ Os empréstimos foram

²⁵ Cf. Art. 2 §1 Art. 3 Lei 13.999, de 18.05.2020 (BRASIL, 2020h).

²⁶ Art. 2 §10 (BRASIL, 2020h).

²⁷ Art. 2 Lei 14.161, de 02.06.2021 (BRASIL, 2021e).

²⁸ Art. 1 Lei 14.042, de 19.08.2020 (BRASIL, 2020m).

²⁹ Art. 3 (BRASIL, 2020m).

³⁰ Art. 4 e art. 14 IV (BRASIL, 2020m).

³¹ Art. 10 (BRASIL, 2020m).

³² Art. 14 I, II e III (BRASIL, 2020m).

³³ Art. 15 e art. 20 (BRASIL, 2020m).

³⁴ Art. 1 e art. 2 Medida Provisória 992, de 16.07.2020 (BRASIL, 2020r).

disponibilizados até 31.12.2020.³⁵ Como medida para facilitar a concessão do empréstimo, as empresas não necessitaram comprovar a regularidade fiscal.³⁶ O diferencial desse programa foi que ele não contou com nenhum aporte, garantia ou equalização de taxa de juros por parte do Governo Federal e foi oferecido com os recursos das próprias instituições financeiras participantes.³⁷ O atrativo oferecido às instituições financeiras pelo Governo Federal está associado ao tratamento fiscal mais favorável concedido aos valores que tais instituições tem dificuldade de reaver, desde que concedam empréstimos, na mesma proporção (BRASIL, 2020c). A meta do programa foi de gerar até R\$ 120 bilhões em créditos.³⁸ O Governo Federal, em 2021, concedeu subsídios, em valores atualizados até 31.08, de R\$ 1,592 trilhão (BRASIL, 2021j).

Estudo recente indica o aumento da concessão de crédito para micro e pequenas empresas durante a pandemia, todavia em volume não suficiente para atender a demanda desses setores. Além disso, o mesmo estudo indica significativa redução nas taxas de juros e como possível causa as políticas públicas adotadas. No entanto, uma análise de correlação demonstra que as taxas de juros não são o principal entrave e que outros fatores devem ser observados, como a burocracia excessiva e a falta de garantias. Com relação às concessões de crédito, se constata um protagonismo dos bancos públicos, o que indica a sua importância para a executar políticas públicas do governo. Por fim, constata carência na pesquisa acadêmica sobre o mercado de crédito. Em relação à pandemia recomenda estudos sobre se os programas foram implementados a tempo de evitar o fechamento de empresas de pequeno porte e recomenda que as políticas de crédito antes descritas se tornem permanentes (PEREIRA, 2021).

Embora, em virtude da pandemia e suas consequências, seja clara a relevância dos programas de apoio à economia antes descritos, percebe-se que o Brasil adotou uma forma mais indireta de atuação por meio do mercado de crédito, o que o afasta de uma abordagem típica da Seguridade Social. A relação das medidas com a Seguridade Social se mostra mais clara nos programas do capítulo anterior e que combinam suporte à economia com proteção da renda e dos postos de trabalho.

³⁵ Art. 2 § 2 (BRASIL, 2020r).

³⁶ N. 22 da Exposição de Motivos da Medida Provisória 992, de 16.07.2020 (BRASIL, 2020c).

³⁷ Art. 2 § 6 Medida Provisória 992, de 16.07.2020 (BRASIL, 2020r).

³⁸ N. 14 (BRASIL, 2020c).

4. FACILITAÇÃO DO ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL

Antes de abordar as medidas em geral para a facilitação do acesso à seguridade social é necessária uma explicação inicial sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ele é regulado por lei, encontra suporte no texto constitucional e consiste em prestação social que concretiza o direito fundamental à assistência social, consagrado no artigo 203, da Constituição Federal. O BPC garante um salário-mínimo mensal (2021: R\$ 1.100,00) para a pessoa com deficiência ou para a pessoa com 65 anos de idade ou mais. Essas pessoas têm que comprovar que não podem prover o seu sustento, seja com as próprias forças, seja com o apoio da família, condição que é considerada cumprida se a renda per capita mensal da família for menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (R\$ 275,00).³⁹

Esse benefício da assistência social tem como objetivo substituir a renda e possui um círculo restrito de pessoas elegíveis, ele não é vinculado a uma contribuição, mas se trata claramente de um direito subjetivo que pode ser exigido judicialmente. Especialmente claro nesse sentido é que a própria Constituição define os beneficiários e o valor do benefício.⁴⁰ Nesse caso, não há a possibilidade de a lei dispor que não há direito adquirido e que o orçamento possa ser restringido por motivos políticos (IPEA, 2016, p. 112). Realizado o pedido e cumpridos os requisitos o benefício deve ser concedido.

Recentemente, a Lei 13.981/2020 aumentou esse limite para $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo (R\$ 550,00), aumentando o grupo de pessoas elegíveis. Contra esse aumento foi proposta uma ação no STF com o argumento da falta de recursos, agravada pela crise gerada pela Pandemia (HAJE, 2020). O Presidente da República vetou a previsão de ampliação e o Congresso Nacional rejeitou o veto, mas a eficácia da alteração foi suspensa por decisão provisória do STF (BRASIL, 2020z). Na decisão não se reconheceu exceção à regra de se indicar a fonte de custeio para o aumento nos benefícios, em especial por ser contínuo e permanente.

Posteriormente a Lei 13.982/2020 considerou incapaz de prover a subsistência de pessoa idosa ou com deficiência a família que até 31.12.2020 teve renda per capita

³⁹ Art. 20 da Lei 8.742, de 07.12.1993 (BRASIL, 1993). Já há jurisprudência do STF no sentido de que a renda per capita menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo não pode ser o único critério para a aferição da necessidade (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2013b; BRASIL, 2013).

⁴⁰ Art. 203 V combinado com art. 6 da CF (BRASIL, 1988).

de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.⁴¹ Reconheceu assim um parâmetro adicional de aferição da vulnerabilidade social para concessão do BPC em razão da pandemia. Pelo mesmo motivo estabeleceu que a renda pode ser ampliada para $\frac{1}{2}$ salário-mínimo per capita, levando em conta regulamento que considere: (1) o grau da deficiência; (2) a dependência de terceiros para atividades básica; (3) fatores pessoais, familiares, ambientais e socioeconômicos que reduzem a plena participação social; (4) gastos com tratamentos de saúde, fraldas e alimentos especiais não disponibilizados pelos sistemas públicos (BRASIL, 2020g). Medidas essas que se tornaram permanentes desde junho de 2021 (BRASIL, 2021o).

A medida representou uma flexibilização no critério de renda máxima para a concessão do benefício, mas não alterou os outros elementos da assistência social, em especial a exigência de comprovação de necessidade que aqui já está atrelada à renda per capita. A medida acabou não sendo implementada, devido à falta da regulamentação necessária, que permanece até o momento (PAIVA, et al., 2021, p. 39 et seq.).

Na Lei 13.982/2020 também reconheceu a possibilidade de se excluir do cálculo da renda per capita o benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário que já esteja sendo recebido por outra pessoa deficiente ou idosa pertencente à família (BRASIL, 2020g). As solicitações do benefício realizadas, mas pendentes de análise, receberam um adiantamento de três parcelas no valor de R\$ 600,00. A checagem de informações foi realizada por meio dos sistemas da administração pública. Caso o pedido do benefício seja, ao fim, negado não haverá a exigência de devolução do valor recebido, salvo comprovada má-fé (BRASIL, 2020v).

No entanto, houve registro de dificuldades, especialmente em razão de indeferimentos motivados por problemas cadastrais e encaminhamento dos postulantes para avaliação social, sem informar o motivo do indeferimento. O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) procedeu assim para evitar fraudes, mas com isso reduziu as chances de solução do problema pelo requerente. Também ocorreram casos nos quais as pessoas desconheciam o direito ao adiantamento, o que levou à mobilização das redes estaduais e municipais para informar os beneficiários. Outro problema foi que as avaliações e perícias para a concessão do benefício continuaram a ter de ser realizadas presencialmente, apesar de suspensas entre 2019 e 2020, gerando significativos atrasos nas concessões do benefício. O problema apenas foi enfrentado depois da judicialização

⁴¹ Anteriormente a renda per capita deveria ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

do tema, que deu origem a um acordo entre o INSS, o Ministério Público e órgãos do Judiciário Federal em novembro de 2020 (PAIVA, et al. 2021, p. 42).

Tendo em vista o risco para a saúde, também ocorreu a adaptação de outros procedimentos, além da articulação de esforços para que a assistência social alcançasse, o mais breve possível, a maior quantidade de indivíduos. Alguns dos exemplos mais destacados foram (BRASIL, 2021i; BRASIL, 2021d):

(i) Em 19.03.2020 houve a suspensão de bloqueios de pagamentos de benefícios (bloqueios ocorrem devido a suspeitas com relação ao beneficiário ou por falta de cumprimento de algum procedimento burocrático).

(ii) Em 20.03.2020 houve a suspensão de procedimentos para averiguação e revisão cadastral, suspensão e cancelamentos relativos ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

(iii) A assistência social possui, como ocorre com a saúde pública, uma estrutura federativa, que inclui órgãos e competências próprias da União, dos estados e dos municípios, e forma um sistema único. Por esse motivo, o Governo Federal suspendeu, até novembro de 2021, a averiguação de requisitos a serem cumpridos pelos entes federados para receberem repasses referentes ao cofinanciamento da União.⁴² O objetivo da suspensão foi não interromper os programas de assistência social (BRASIL, 2020t). O sistema conta igualmente com entidades privadas que atuam na assistência social e recebem do poder público, para essa finalidade, uma certificação como entidade beneficente. Caso alguma certificação tenha sido indeferida, o prazo para o recurso contra a decisão foi suspenso até dezembro de 2021.⁴³

(iv) Foram flexibilizados os procedimentos de cadastramento, apresentação de documentos e de entrevista pessoal, possibilitando, durante a pandemia, a sua realização por telefone ou meio eletrônico e, se necessário, a confecção de parecer ou preenchimento de formulário pelo servidor público em substituição dos documentos. Também se estabeleceu realizar a busca ativa da população vulnerável (BRASIL, 2020f).

Há significativa presença de medidas para facilitar o acesso à proteção social que estão vinculadas ao estado de calamidade pública e que irão permanecer, provavelmente, enquanto a pandemia perdurar. Com relação às medidas de mais longo

⁴² Art. 7 Portaria 109, de 22.01.2020 (BRASIL, 2020s).

⁴³ Art. 3 da Portaria 419, de 22.06.2020, (BRASIL, 2020u), alterado pela Portaria 647, de 16.06.2021.

alcance permanece a falta de regulação e de organização de detalhes essenciais, como os acima mencionados critérios para o Benefício de Prestação Continuada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas fiscais e parafiscais do Brasil em 2020 somaram 17,2% do PIB: o Auxílio Emergencial responde por 56% dos gastos do Governo Federal, outra medida importante foi o Benefício Emergencial combinado com outras medidas, em especial políticas de crédito focados principalmente nas pequenas, micro e médias empresas. Mas mesmo nesses tópicos foram constatados descompassos: no final de 2020 a pandemia retomou patamares alarmantes, mas o Auxílio Emergencial só foi retomado em abril de 2021, programas de crédito foram paralisados e ocorreu lentidão para a aprovação do orçamento federal de 2021 (ARAÚJO, et al., 2021, p. 62 et seq.).

Na perspectiva fiscal e orçamentária houve rápida reação das instituições na flexibilização do regime fiscal, na criação de orçamento paralelo sem entraves e articulação de ações administrativas complexas. No entanto, o Brasil não se mostra exemplar no combate à pandemia, aparece com a sétima maior incidência de mortes, a décima sétima posição na perda do PIB e em décimo lugar no tamanho do pacote fiscal. E justamente esta correlação é reconhecida também em outros países: maior incidência de mortes correspondem a perdas maiores no PIB e a pacotes fiscais maiores (ORAIR, 2021, p. 575 et seq.).

Como ainda não se sabe o exato tamanho dos prejuízos gerados pela pandemia no médio e longo prazo é possível pressupor que há um significativo risco de instabilidade para o sistema de seguridade social brasileiro. Outro aspecto importante é quantidade de recursos políticos, sociais e econômicos mobilizados pelo Brasil em uma base altamente insegura. Note-se, ainda, que todos esses perigos são reforçados pelos embates institucionais e déficits de organização.

De outro lado, há experiências novas, como é o caso do Benefício Emergencial para suprir a redução ou suspensão da jornada de trabalho. Esse benefício também oferece oportunidade para que se discuta a responsabilidade do Estado, e seus limites, com relação a alguns dos danos ocorridos ao longo da pandemia.

Mesmo as medidas direcionadas a manter emprego e renda possuem uma sinergia sem precedentes com a proteção da economia, mas aqui possivelmente não se esteja diante de uma particularidade brasileira.

O Auxílio Emergencial, assim como o julgamento do MI 7300 pelo STF, está na base de uma reformulação, aperfeiçoamento e refundação do Programa Bolsa Família, redesignado como Auxílio Brasil, gerando aumento, maior articulação e unificação de benefícios. Em termos monetários, a elevação no valor do benefício parece estar atrelada, em parte, a interesses eleitorais de curta duração, tendo em conta as eleições gerais previstas para o ano de 2022 e a negociação entre Governo Federal e Congresso Nacional da aprovação de dois projetos de emenda constitucional para obter recursos. Os valores financeiros adicionais são obtidos pela alteração dos métodos para atualizar o limite de gastos do Poder Executivo. Outra forma estabelecida foi a criação de um teto para os pagamentos, ordenados judicialmente, devidos pelo Poder Executivo (os denominados precatórios). A limitação ocorrerá até 2026 e resultará no adiamento de pagamentos. Existe a alternativa de acelerar o pagamento, mas o credor deve renunciar a quarenta por cento do valor devido. O espaço fiscal gerado é vinculado, em resumo, à seguridade social e a fundo destinado para a educação. Ao mesmo tempo, foi inserido, no art. 6º parágrafo único e no artigo 203 VI da CF, um direito social fundamental a renda familiar básica para pessoas em situação de vulnerabilidade. Tal direito é, contudo, condicionado a regulamentação que deve ocorrer até o final de 2022. Essas circunstâncias não impedem o aperfeiçoamento do programa, todavia representam considerável fragilidade (BRASIL, 2021p; BRASIL, 2021q).

A maioria das políticas de crédito subsidiado criadas no contexto da pandemia é de caráter transitório, mas uma delas foi transformada, por lei, em política permanente. Embora não se trate de iniciativa com foco na seguridade social, ela surge do contexto de sinergia entre economia e seguridade social e a expectativa é de um efeito positivo sobre a última.

A descrição das medidas de facilitação de acesso à proteção social revela um quadro geral relativamente contraditório, marcado por lacunas de regulamentação e entraves burocráticos em descompasso com a legislação e programas produzidos, não se tendo aqui indicativos de uma mudança significativa no que diz respeito à facilitação do acesso à proteção social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Dívida Pública no Brasil: medidas e significados. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, vol. 18, n. 2, 2017, p. 309-320.

ALEMANHA. Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III). Gesetz vom [lei de] 24.03.1997, **BGBI. I (Bundesgesetzblatt)**, p. 594, alterada pelo artigo 36 G da lei de 20.08. 2021, BGBI. I, p. 0932. Bundestag, 1997. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/SGB_3.pdf. Acesso em: 13.11.2021.

ALVARENGA, Darlan. Brasil sai de lista das 10 maiores economias do mundo e cai para a 12ª posição, aponta ranking. **G1**. 03.03.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/8ab5ephc>. Acesso em: 25.11.2021.

ARAÚJO, Renan Ferreira de; ALVES, Vítor Lopes de Souza; SILVA, Newton Garcia da; et al. Medidas Fiscais e Parafiscais da Pandemia de Covid-19: Experiências Internacionais Seleccionadas. **Revista Tempo do Mundo**, n. 6, 2021, p. 35-65.

BARBOSA, Jeferson Ferreira. O Perfil do Seguro Social de Saúde da Alemanha e o seu Financiamento: uma breve introdução ao direito social estrangeiro. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça**, vol. 15, 2022, p 135-163.

BECKER, Ulrich. **Soziales Entschädigungsrecht**. Baden-Baden: Nomos, 2018.

BECKER, Ulrich. The Community Steps Up: Changing Responsibilities in Germany. In: BECKER, Ulrich; HE, Lexin; HOHNERLEIN, Eva Maria; et al. **Protecting Livelihoods in the COVID-19 Crisis**. Munique: Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2020, p. 23-40. MPISoc Working Paper 7/2020.

BONIZZATO, Luigi. The coronavirus pandemic and legal-theoretical reflections on the practical incidence concerning the protection of the constitution based on Hans Kelsen and Carl Schmitt theories: conflicting relationships between institutions and federative degrees in Brazil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, vol. 26, n.3, p. 95-113, 2021.

BRASIL. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional 92, de 2020**. Brasília, DF: Presidência da Mesa do Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9yshdf>. Acesso em: 18.10.2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa Brasileira de 1988**. Brasília, DF: República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p89rsu6>. Acesso em: 13.11.2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**. Brasília, DF: República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/yh9bfm44>. Acesso em: 13.11.2021 (BRASIL, 1988a).

BRASIL. **Decreto 10.422, de 13.07.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckuk8ee>. Acesso em: 11.10.2021 (BRASIL, 2020a).

BRASIL. **Decreto 10.470, de 24.08.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckv8bta>. Acesso em: 11.10.2021 (BRASIL, 2020b).

BRASIL. **Decreto 10.740, de 05.07.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/5b3wz4fu>. Acesso em: 03.11.2021.

BRASIL. **Decreto 10.852, de 08.11.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/429nzva8>. Acesso em: 09.12.2021 (BRASIL, 2021a).

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória 1.061, de 05.08.2021**. Brasília, DF: Ministério das Cidades e outros ministérios, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8r56r3>. Acesso em: 11.11.2021 (BRASIL, 2021b).

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória 1039, de 18.03.2021**. Brasília, DF: Advocacia Geral da União e Controladoria Geral da União, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9y9k7x>. Acesso em: 03.11.2021 (BRASIL, 2021c).

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória 992, de 16.07.2020**. Brasília, DF: Ministério da Economia e Banco Central, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyny57fer>. Acesso em: 09.11.2021 (BRASIL, 2020c).

BRASIL. **Exposição de Motivos para a Medida Provisória 936, de 01.04.2020**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8psy9fw>. Acesso em: 11.10.2021 (BRASIL, 2020d).

BRASIL. **Exposição de Motivos para a Medida Provisória 944, de 03.04.2020**. Brasília, DF: Ministério da Economia e Banco Central, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdzbwdps>. Acesso em: 18.10.2021 (BRASIL, 2020e).

BRASIL. **Instrução Operacional 4/2020 – SAGI/DECAU**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc39ya65>. Acesso em: 10.11.2021 (BRASIL, 2020f).

BRASIL. **Legislação Covid-19**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc55sr7u>. Acesso em: 10.11.2021 (BRASIL, 2021d).

BRASIL. **Lei 10.836, de 09.01.2004**. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/44k6jfux>. Acesso em: 13.11.2021.

BRASIL. **Lei 13.982, de 02.04.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/3krwvn2d>. Acesso em: 18.10.2020 (BRASIL, 2020g).

BRASIL. **Lei 13.999, de 18.05.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2ucakvm9>. Acesso em: 09.11.2021 (BRASIL, 2020h).

BRASIL. **Lei 14.017, de 29.06.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8sv5n5>. Acesso em: 10.06.2021 (BRASIL, 2020i).

BRASIL. **Lei 14.020, de 06.07.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/bmdsnr92>. Acesso em: 11.10.2021 (BRASIL, 2020j).

BRASIL. **Lei 14.021, de 07.07.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p975cc8>. Acesso em: 10.06.2021 (BRASIL, 2020l).

BRASIL. **Lei 14.042, de 19.08.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckrdpjj>. Acesso em: 09.11.2021 (BRASIL, 2020m).

BRASIL. **Lei 14.043, de 19.08.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycxsu8cd>. Acesso em: 18.10.2021 (BRASIL, 2020n).

BRASIL. **Lei 14.161, de 02.06.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bde4tuay>. Acesso em: 09.11.2021 (BRASIL, 2021e).

BRASIL. **Lei 8.742, de 07.12.1993**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://tinyurl.com/zr2vhj5a>. Acesso em: 13.11.2021.

BRASIL. **Lei 14.176, de 22.06.2022**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc6ehstv>. Acesso em: 26.03.2022 (BRASIL, 2021o).

BRASIL. **Emenda Constitucional 113, de 08.12.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdft2ad8>. Acesso em: 26.03.2022 (BRASIL, 2021p).

BRASIL. **Emenda Constitucional 114, de 16.12.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/ynaywfec>. Acesso em: 26.03.2022 (BRASIL, 2021q).

BRASIL. **Medida Provisória 1.045, de 27.04.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bderxe44>. Acesso em: 11.11.2021 (BRASIL, 2021f).

BRASIL. **Medida Provisória 1.046, de 27.04.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/57btt84a>. Acesso em: 10.11.2021 (BRASIL, 2021g).

BRASIL. **Medida Provisória 1.061, de 09.08.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/ye3vj2jt>. Acesso em: 11.11.2021 (BRASIL, 2021h).

BRASIL. **Medida Provisória 1000, de 02.09.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9hd7te>. Acesso em: 18.10.2020 (BRASIL, 2020o).

BRASIL. **Medida Provisória 1039, de 18.03.2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpdv46u6>. Acesso em: 03.11.2021 (BRASIL, 2021i).

BRASIL. **Medida Provisória 927, de 22.03.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/f9m9c2fp>. Acesso em: 18.10.2021 (BRASIL, 2020p).

BRASIL. **Medida Provisória 944, de 03.04.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8ezdfu>. Acesso em: 18.10.2021 (BRASIL, 2020q).

BRASIL. **Medida Provisória 992, de 16.07.2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc2zx5e2>. Acesso em: 09.11.2021 (BRASIL, 2020r).

BRASIL. **Medidas de estímulo à economia executadas pelo governo atingem R\$ 1,169 trilhão**. Ministério da Economia. 18.11.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3btp62f6>. Acesso em: 08.11.2021 (BRASIL, 2021j).

BRASIL. **Ministério da Cidadania no Combate ao COVID-19**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4x86u6am>. Acesso em: 10.11.2021 (BRASIL, 2021i).

BRASIL. **Portaria 109, de 22.01.2020**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6ryewn>. Acesso em: 10.11.2021 (BRASIL, 2020s).

BRASIL. **Portaria 337, de 24.03.2020**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/3twxzkcj>. Acesso em: 10.11.2021 (BRASIL, 2020t).

BRASIL. **Portaria 419, de 22.06.2020**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2py9jees>. Acesso em: 10.11.2021. Alterada pela Portaria 647, de 16.06.2021 (BRASIL, 2020u).

BRASIL. **Portaria Conjunta 3, de 05.05.2020**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania e Instituto Nacional do Seguro Social. Disponível em: <https://tinyurl.com/376u77ms>. Acesso em: 10.11.2021 (BRASIL, 2020v).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Mandado de Injunção (MI) 7.300 Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes, 27.04.2021. **Diário de Justiça Eletrônico (DJE)**: Brasília, DF, n. 167, p. 35, 23.08.2021 (BRASIL, 2021m).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 6342 - Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 29.04.2020. **Informativo 975**: Brasília, DF, p. 4, 06.05.2020 (BRASIL, 2020x).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 6363 – Distrito Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator para o Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 16 e 17.04.2020. **Informativo 973**, Brasília, DF, p. 3, 23.04.2020 (BRASIL, 2020y).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662 – Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes, 03.04.2020. **Diário de Justiça Eletrônico (DJE)**: Brasília, DF, n. 85, p. 109, 07.04.2020 (BRASIL, 2020z).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Reclamação (Rcl) 4.374 Pernambuco. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18.04.2013. **Diário de Justiça Eletrônico (DJE)**: Brasília, DF, n. 173, p. 18, 04.09.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário (RE) 567.985 Mato Grosso. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes, 18.04.2013. **Diário de Justiça Eletrônico (DJE)**: Brasília, DF, n. 194, p. 18, 03.10.2013 (BRASIL, 2013a).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário (RE) 580.963 Paraná. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18.04.2013. **Diário de Justiça Eletrônico (DJE)**: Brasília, DF, n. 225, p. 15, 14.11.2013 (BRASIL, 2013b).

BRASIL. **Uma breve reflexão sobre o desempenho econômico brasileiro diante da crise da Covid-19**. Nota Técnica. Ministério da Economia. 19.10.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9ahr3s>. Acesso em: 05.11.2021 (BRASIL, 2021n).

CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson; MAGALHÃES, Aline; et al. Pandemia de Covid-19: impactos da crise e da renda básica emergencial. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), n. 28, 2021, p. 539-559.

CNN BRASIL. **Caixa paga Auxílio Brasil para beneficiários com NIS final 6 nesta sexta**. 17.12.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s5amb22>. Acesso em 28.12.2021.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). **Medida Provisória 927**: crise do coronavírus cai na conta do trabalhador. São Paulo: Dieese, 2020. Nota Técnica, n. 226, 23.03.2020.

HAJE, Lara. Publicada lei que amplia acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Câmara dos Deputados. **Agência Câmara Notícias**. 24.03.2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p87hunp>. Acesso em 13.11.2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **PNDA COVID19**. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc43yb85>. Acesso em: 25.11.2021.

IPEA. Assistência Social. In: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, Ipea, n. 22, 2014, p. 47-142.

IPEA. Assistência Social. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, Ipea, n. 24, 2016, p. 63-130.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). **Glossary of Industrial, Organisation, Economics and Competition Law**. 16.07.1993. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/abuse/2376087.pdf>. Acesso em: 05.11.2021.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Nota de Política Social 3: Política Fiscal e Resposta Emergencial do Brasil à Pandemia. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: Ipea, n. 28, 2021, p. 561-582.

PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Ana Cleusa Serra; et al. **O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2016. Nota Técnica, n. 27.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em Disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, 2021. Publicação Preliminar. Texto para Discussão.

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19. **Revista de Administração Pública (RAP)**, vol. 54, nº 4, 2020, p. 678-696.

PEREIRA, Daiane Sales. **O Papel dos Bancos Públicos na Concessão de Crédito para os Pequenos Negócios Brasileiros durante a Pandemia COVID-19**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia de Empresas), Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

PIRES, Roberto Rocha C. *Os Efeitos sobre Grupos Sociais e Territórios Vulnerabilizados das Medidas de Enfrentamento à Crise Sanitária da COVID-19*. Nota Técnica 33. Brasília: Ipea, 2020.

RUSSO, Felipe; SILVA, Sandro Pereira; CORSEUIL, Carlos Henrique. Programas Federais de Manutenção de Empregos e Garantia de Renda no Contexto da Pandemia em 2020. In: **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. Brasília, DF: Ipea, ano 27, n. 71, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Relações Interfederativas no Contexto da COVID-19: o papel de cada ente federado e seu desempenho. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Toledo (Orgs.). **Competências e Regras**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021, p. 12-34. Coleção Covid-19, vol. 3.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Social Security in Brazil**: Public Pension Reform and Responses to the COVID-19 Pandemic. Munique: Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2021. Social Law Report No. 6/2021 (SARLET, 2021a).

SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). **Data Sebrae**. [2020?] Dado consultado na base de dados: <https://datasebrae.com.br/pib/?pagina=evolucao-do-pib&ano=2010>. Acesso em: 25.11.2021.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. Respostas à Pandemia e a Estratégia Brasileira. In: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcilio; SARLET, Ingo Wolfgang. (Orgs.). **Direitos fundamentais na perspectiva da democracia interamericana**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021, p. 351-395.

URIBE, Gustavo. Com Auxílio Brasil, PL espera queda de rejeição de Bolsonaro até abril. **CNN Brasil**, 28.12.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s4bza94>. Acesso em 28.12.2021.

VENTURA, Manoel; GULLINO, Daniel. Ministro da Cidadania confirma Auxílio Brasil em novembro com benefício mínimo de R\$ 400, mas não esclarece origem dos recursos. **O Globo**, 21.10.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckzsjjt>. Acesso em: 11.11.2021.

ZACHER; Hans F. Das soziale Staatsziel. In: ISENSEE, Josef; KIRCHHOF, Paul. **Handbuch des Staatsrechts**. Heidelberg: C. F. Müller, 1987, p. 1046-1111. Vol. 1.

Recebido em 27/04/2022

Aprovado em 24/08/2022

Received in 27/04/2022

Approved in 24/08/2022