

O MÍNIMO EXISTENCIAL NA PROMOÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19

THE EXISTENTIAL MINIMUM IN PROMOTING THE STATE OF SOCIAL WELFARE IN COVID-19 PANDEMIC TIMES

ALLAN THIAGO BARBOSA ARAKAKI¹
MARISA ROSSIGNOLI²

RESUMO

O presente artigo objetiva verificar a viabilidade de se implementar uma política pública, voltada a assegurar uma renda mínima, a fim de se resguardar o mínimo existencial, nos tempos de pandemia de COVID-19. Para tanto, utiliza-se de uma pesquisa bibliográfica, aplicando o método dedutivo, o qual se mostra o mais adequado para se depurar o objetivo proposto. Com efeito, inicia-se o estudo a partir da teoria do mínimo existencial e de sua relação com o Estado de Bem-Estar Social brasileiro (premissa geral). Após, são abordadas as mudanças perpetradas pela pandemia de COVID-19 na conjuntura socioeconômica brasileira. Por derradeiro, ingressa-se ao objeto do corrente artigo (premissa menor), ou seja, à viabilidade de se implementar o *coronavirus* para se assegurar renda mínima aos mais necessitados, dentro do panorama de pandemia viral, e sua efetividade econômica. Ademais, utilizam-se aqui, como referenciais teóricos, as teorias keynesianas e a Análise Econômica do Direito. Por derradeiro, a partir do trabalho realizado é possível observar que a política pública, com o intuito de se assegurar renda mínima, é de extrema relevância para se proteger o mínimo existencial, sem prejuízo de propiciar a manutenção do mercado de consumo, o que evita a intensificação do processo de crise econômica. Embora aparentemente benéfico, conclui-se que tal instrumento, contudo, deve ser utilizado adequadamente a fim de que recaia a atuação estatal sobre aqueles realmente necessitados, sob pena de se frustrar a proteção ao mínimo existencial. Assim, mister se faz maior controle estatal, máxime, na fiscalização desse tipo de política pública.

Palavras-chave: bem-estar social; COVID-19; Keynesianismo; mínimo existencial.

- 1 Mestrando pelo PPGD- UNIMAR, mestre em Fundamentos da Responsabilidade Civil pela Universidade de Girona/Espanha e Promotor de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-7105-8371>.
- 2 Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho -UNESP - "Campus" de Araraquara (1994), Mestrado em Economia (Economia Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP (1998) e Doutorado em Educação (Política e Gestão da Educação) na Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP (2008). Atua no Ensino Superior desde 1996, sendo que desde 2012 atua na Universidade de Marília - Unimar na graduação em vários cursos, no MBA de Gestão Empresarial e no programa de pós-graduação em Direito (Mestrado e Doutorado). Lat-tes: <http://lattes.cnpq.br/2438487622642710>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6223-9146>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ROSSIGNOLI, Marisa. O mínimo existencial na promoção do estado de bem-estar social em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, vol. 16, n. 4, p. 171-190, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v16i4.8411>.

ABSTRACT

This article aims to verify the feasibility of implementing a public policy, aimed at ensuring a minimum income, in order to safeguard the existential minimum, in times of the COVID-19 pandemic. For that, a bibliographical research is used, applying the deductive method, which is shown to be the most adequate to debug the proposed objective. Indeed, the study begins from the theory of the existential minimum and its relationship with the Brazilian Welfare State (general premise). Afterwards, the changes perpetrated by the COVID-19 pandemic in the Brazilian socioeconomic situation are discussed. Finally, it enters the object of the current article (minor premise), that is, the feasibility of implementing the coronavaucher to ensure a minimum income to the most needy, within the panorama of viral pandemic, and its economic effectiveness. Furthermore, Keynesian theories and the Economic Analysis of Law are used here as theoretical references. Finally, from the work carried out, it is possible to observe that public policy, in order to ensure a minimum income, is extremely important to protect the existential minimum, without prejudice to the maintenance of the consumer market, which avoids the intensification of the economic crisis process. Although apparently beneficial, it is concluded that such instrument, however, must be used properly so that the state action falls on those really in need, under penalty of frustrating the protection to the existential minimum. Thus, greater state control is needed, maximally, in the inspection of this type of public policy.

Keywords: social welfare; COVID-19; Keynesianism; existential minimum.

1. INTRODUÇÃO

O perfil de Estado de Bem-Estar Social, traçado pela Constituição Federal de 1988, representa um novo olhar ao patamar de efetividade dos direitos sociais, sobretudo, quanto ao resguardo do mínimo existencial, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana. Esta demanda do Estado uma postura ativa e presente na construção de políticas públicas efetivas que permitam maior efetividade dos direitos sociais.

Embora o Estado tenha limitações estruturais e de recursos financeiros, aquele possui responsabilidade pela preservação do mínimo existencial, o que se torna mais latente em períodos excepcionais. O momento de pandemia de COVID-19, além da complexidade que demanda, desenhou uma nova realidade, reverberando a atualidade do tema, sobretudo, quando da análise de uma das políticas públicas encartadas, qual seja, a de renda mínima, justificável a partir do cataclismo econômico decorrente da difusão viral.

Com efeito, diante da necessidade de encampação de medidas restritivas pelos entes federados a fim de conter a alta propagação viral e a iminência e risco do colapso do sistema de saúde nacional, franqueou-se um cenário claro de caos econômico, com aumento do desemprego, recessão econômica, perda de arrecadação, fechamento de empresas, o que exigiu uma nova adaptação do Estado à realidade socioeconômica.

Desenvolveu-se pela União, então, com o intuito de resguardar o mínimo existencial e o Estado de Bem-Estar Social, o auxílio-emergencial à classe social mais fragilizada economicamente pela COVID-19, fazendo emergir a necessidade da análise de tal instrumento frente aos referenciais teóricos da teoria keynesiana e da Análise Econômica do Direito. O objetivo do corrente trabalho, por conseguinte, consiste em analisar a viabilidade de se implementar uma política pública, voltada a assegurar uma renda mínima, a fim de se resguardar o mínimo existencial, nos tempos de pandemia de COVID-19.

Ademais, pelo referencial teórico do *Law and Economics*, impõe-se uma leitura conjugada do Direito e da Economia, posto que atos jurídicos produzem efeitos econômicos, os quais não podem ser ignorados. Trata-se de searas do conhecimento científico que, em que pese cada qual possuir suas especificidades, comunicam-se. A partir dessa compreensão, faz-se necessário verificar se o procedimento como foi instituído o pagamento da benesse social, em razão da pandemia de COVID-19, atendeu a eficiência econômica, atingindo a sua finalidade.

Imbuído dessa premissa, o corrente artigo empreende a realização de uma pesquisa bibliográfica, amalhando informações a respeito do objeto deste trabalho. Emprega-se, ademais, o método dedutivo. Isso porque se discorre sobre Estado de Bem-Estar brasileiro e a necessidade de proteção do mínimo existencial, para, após, ingressar na mudança socioeconômica ocorrida a partir do avanço pandêmico viral no Brasil. Por derradeiro, adentra-se ao cerne desta pesquisa: o estabelecimento do *coronavaucher* como instrumento de política pública, voltada para salvaguardar uma renda mínima ao cidadão mais impactado economicamente pela COVID-19 e a eficiência dessa ferramenta.

2. O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O MÍNIMO EXISTENCIAL

A Constituição Federal de 1988 enuncia claramente seu compromisso na consolidação de um Estado de Bem-Estar Social, inaugurando uma nova dimensão e estrutura de efetividade dos direitos sociais. Com efeito, a partir dela, além de se intuir a exigibilidade jurídica de diversos direitos sociais, como saúde e educação, criou-se um sistema de integração e cooperação entre os entes federados, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (BRASIL, 1988).

Diversamente da política econômica do Liberalismo clássico, a Carta Maior de 1988 alinha um papel social e, inclusive, interventor do Estado, quando necessário, muito embora reconheça, como regra, a liberdade de mercado (art. 170, caput e art. 174, caput). O liberalismo clássico, extraído das ideias de Adam Smith, defendia que a mão invisível do mercado conseguiria sanar todos os problemas ocasionados pelo próprio mercado e a guerra de classes, o que se mostrou improvável. (KUNT, 2005).

Fatores históricos, como a crise de 1929, demonstraram a necessidade de o Estado participar mais ativamente da economia. A realidade da marcha histórica chancelou a imprescindibilidade da intervenção estatal não só para manter a higidez do sistema econômico, corrigindo as falhas de mercado, mas também para redistribuir a riqueza, promovendo justiça social.

A política do *laissez-faire*, apregoada pelos liberalistas clássicos e perfilhada à corrente de Adam Smith, propiciou a ocorrência de crises, bem como o surgimento das falhas de mercado, sobretudo, no que concerne à concentração de bens e de produção (SCHOUERI, 2005, p. 75), esvaziando a noção de livre concorrência paritária no mercado liberal. Mostrou-se, portanto, imprescindível a assunção de um novo papel pelo Estado.

Imerso nesse contexto de intensificação das desigualdades socioeconômicas agravadas pela política liberal, a efetividade dos direitos fundamentais de segunda geração e sua prote-

ção estatal tornaram-se imperativos. Se, em um primeiro momento, sob a ótica dos direitos civis e políticos, caberia ao Estado adotar uma ação de abstenção, no segundo tempo, percebeu-se a necessidade de uma postura ativa e interventiva a fim de se garantir a proteção de outros direitos, como os culturais, econômicos e sociais (FERREIRA FILHO, 2007, p. 76-80; ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2007, p. 110-117; BONAVIDES, 2016, p. 580-586).

É, diante do panorama delineado, que se concebe o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, agora, com nuances mais clarividentes e ativas na Constituição Federal de 1988. Por óbvio, que a edificação dele não ocorre somente a partir da Carta Republicana de 1988, até mesmo porque o reconhecido processo socioeconômico e a mudança do paradigma do papel do Estado perpassam por várias décadas e, portanto, por variadas Constituições brasileiras.

Cite-se, por exemplo, que vestígios do direito à educação básica gratuita podem ser extraídos da Constituição Federal de 1934 (art. 149 e art. 150, Parágrafo único, a, b), tendo se iniciada por ela a vinculação da aplicação mínima da arrecadação tributária na área (MENEZES FILHO; FERNANDES, 2019, p. 119). Pode-se dizer então que a Constituição Federal de 1988 não criou o Estado de Bem-Estar Social, no sentido de resguardar os direitos sociais, mas sim imprimiu dimensão e tônica diversas.

Isso porque a Carta Republicana de 1988 refrata os direitos sociais que já vinham recebendo tratamento constitucional de relevo, como a educação, porém, garantiu novo patamar de proteção a outros, como, por exemplo, o caso do direito à saúde (BRASIL, 1988). Este, antes da Constituição Federal de 1988, não era provido por nenhum sistema universal que garantisse a proteção de todos os cidadãos, o que adveio bem ou mal a partir da formatação de um sistema único de saúde no atual Diploma Constitucional (PUCCINELLI JÚNIOR; ARAKAKI, 2013 p. 143).

O nível de proteção dos direitos sociais e o patamar do Estado de Bem-Estar Social, atingidos a partir da Constituição de 1988, são de grande importância, desenvolvendo instrumentos, dentro do federalismo cooperativo, para o auxílio mútuo entre os entes federados com vistas ao adimplemento da agenda constitucional, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde e o FUNDEB, entre outros.

É cediço que o Estado de Bem-Estar Social não é uma realidade socioeconômica única e uniforme mundialmente; ao contrário disso, possui diversas concepções e nuances variantes (FIORI, 1997, p. 135-136). Compreende-se então a existência de modelos diversos de *Welfare State*, sendo possível destacar, por exemplo, entre outros: a) o liberal, em que as políticas públicas são voltadas à classe social mais necessitada; b) o conservador, em que as políticas públicas são dirigidas às classes diferenciadas, albergando uma heterogeneidade quanto ao público-alvo; c) o padrão institucional-redistributivo, em que a atuação do Estado se foca na abrangência do público-alvo (FIORI, 1997, p. 135-136).

O patamar de Estado de Bem-Estar Social, delineado na Carta Constitucional atual, envida esforços para atingir o padrão institucional-redistributivo, o qual volta a prestação de serviços sociais “a todos os cidadãos universalmente cobertos e protegidos” (FIORI, 1997, p. 136), muito embora seja de hercúlea incorporação. Cabe ao Estado, ao menos teoricamente, cumprir a agenda constitucional com a qual se vinculou e um dos pontos perpassa justamente pela incorporação de ferramentas para concretizar os direitos sociais.

Bobbio, Nicola e Pasquino (1983, p. 416), ao debruçarem para definir o que seria o Estado de Bem-Estar Social, assim concluíram: “O Estado do bem-estar (*Welfare State*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político”

Ainda ao abordar o *Welfare State*, Acquaviva (2009, p. 1027-1028) define-o como “locução inglesa que denomina o Estado que, mediante o intervencionismo, busca realizar o bem-estar social, considerado este o compromisso maior do governo.” Cuida-se, destarte, de um Estado que se responsabiliza por prover os direitos mais elementares e derivados da dignidade da pessoa humana ao indivíduo, resguardando-lhe o mínimo existencial.

Com efeito, figurando o princípio da dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da República (art. 1º, III, da CF/88), dotado de plena imperatividade (BARCELLOS, 2000, p. 175), bem como sendo uma meta a construção de uma sociedade igualitária e mais justa (art. 3º, I, da CF/88), não há como se negar a efetividade dos direitos fundamentais sociais pela determinação constitucional, sobretudo, franqueada pelo art. 6º da CF/88, sob pena de se esvaziar o comando normativo (BRASIL, 1988).

Aliás, nos ensinamentos de Miranda (1993, p. 9-10), os direitos fundamentais sociais são “direitos inerentes à própria pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade como as bases principais da situação jurídica de cada pessoa.” O princípio da dignidade da pessoa humana não apenas limita a ingerência do Estado na esfera privada do indivíduo, mas também demanda uma postura ativa no que concerne à concretização dos direitos sociais. (OLSEN, 2010, p. 42-43).

Embora haja muitas normas programáticas no bojo da Carta Maior, as normas que enraízam os direitos sociais, como saúde, educação, moradia, lazer, segurança, são deveres do Estado, tratando-se de uma obrigação dele. Deve o ente público, por força constitucional, garantir o mínimo existencial, cuja definição se atrela à própria dignidade da pessoa humana. Assim, as normas que condensam direitos fundamentais sociais possuem plena efetividade normativa (NETTO, 2010, p. 120).

Ora, o mínimo existencial é o patamar mínimo civilizatório do qual o indivíduo não pode abdicar, sob pena de se ofender a dignidade dele (DUARTE JÚNIOR, 2019, p. 134-136). Não se cuida apenas do básico para a manutenção das funções fisiológicas. Engloba tal concepção, mas a transcende para albergar também direitos não-corpóreos. Ainda, não se resume ao patrimônio mínimo corpóreo, posto que o patamar mínimo civilizatório atinge direitos, como educação e cultura, que não se satisfazem somente na questão corpórea do bem (ARAKAKI, 2013).

O mínimo existencial compreende “uma série de condições indispensáveis para a existência física, moral e espiritual do ser humano em sua convivência na sociedade” (PAES; SANTOS, 2014, p. 103). Deve ser ofertado ao administrado, por conseguinte, um sistema de saúde, de educação, de assistência social, de previdência social, de lazer que opere e se estabeleça com um padrão qualitativo mínimo razoável, cujo custeio é empreendido por meio da arrecadação estatal.

Com efeito, a relação tributária entre Fisco e contribuinte não pode ser reduzida simplesmente sob um viés exploratório, em que o primeiro oprime e extrai do último toda sua riqueza. Ao contrário disso, a relação tributária não só satisfaz a sanha estatal para que custeie toda a estrutura pública do ente público, mas também possui nuances inolvidáveis, como a distribuição da riqueza, fomento ou desincentivo de comportamentos e cumprimento dos direitos sociais (RIBEIRO; SILVA, 2019, p. 178; RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p.153-154; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2018, p. 59-60).

Significa dizer que é, por intermédio do que o Estado haure no vínculo estabelecido entre Fisco e contribuinte que lhe permite colocar em prática as políticas públicas necessárias para se garantir o mínimo existencial, resguardando a dignidade humana de todos. Sob esse prisma, a tributação deve ser realizada atentando-se aos princípios da isonomia tributária e, máxime, ao princípio da capacidade tributária, o qual impõe que se impacte mais quem possuir melhores condições financeiras (RIBEIRO; GESTEIRO, 2005, p. 64-66; BARCAROLLO, 2013, p. 14-17; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2018, p. 62-67).

Da mesma forma que o Estado deve implementar uma política pública de concretude dos direitos sociais, buscando consolidar o patamar do Estado de Bem-Estar social que a Constituição Federal de 1988 traçou, o elo tributário deve ser imposto de forma proporcional e segundo a capacidade financeira de cada um, porquanto não faria nenhum sentido lógico e jurídico tentar retirar das camadas sociais desafortunadas o que lhes faltaria para sobreviverem dignamente (BUFFON, 2010, p. 563).

Em que pese o Estado de Bem-Estar Social, desejado pela Carta Republicana de 1988, estar longe de ter se consolidado, bem como o fato de estar longe de severas críticas, máxime, diante da escassez de recursos financeiros e das infinitas demandas sociais, representou, de fato, esse perfil estatal um avanço dentro do constitucionalismo brasileiro. Sob tal lente, é que deve ser visualizada a crise socioeconômica vivenciada pela disseminação pandêmica da COVID-19 no Brasil.

Enfim, é a partir do compartilhamento da definição do papel do Estado de Bem-Estar Social e de seu compromisso com o mínimo existencial que se possibilitam enfrentar a questão da viabilidade ou não de se implementar um programa de distribuição de renda mínima, inserido no panorama de crise viral pandêmica e qual a consequência socioeconômica de tal política pública.

3. A PANDEMIA DA COVID-19 E O ESTADO INTERVENCIONISTA

A COVID-19 “é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves”, conforme informa o site do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020). Este destaca ainda a facilidade da transmissão do vírus e seu alto grau de propagação, podendo ocorrer nos mínimos contatos humanos, como aperto de mãos, contato com áreas contaminadas, entre outros.

A alta difusão do contágio pela COVID-19 fez com que logo se atingisse uma escala pandêmica, segundo a própria Organização Mundial da Saúde, cujos dados, pesquisados em 13 de outubro de 2020, apontam para a confirmação de 37.704.153 casos mundiais e 1.079.029 mortes. (OMS, 2020a). No Brasil, por seu turno, na mesma data, dados do Ministério da Saúde demonstram a existência de 5.103.408 casos confirmados, com 150.689 óbitos. (BRASIL, 2020).

A cartilha “COVID- 19 Strategy Update”, produzida pela OMS (2020b), destaca que a difusão viral ocorrida, alçando a um patamar de pandemia, estaria calcada em uma tríade: a) a agilidade da difusão e propagação do vírus; b) a gravidade, visto que apresenta, em geral, uma taxa de mortalidade acima de 3%, máxime em relação ao segmento de risco; c) a facilidade da difusão viral que impactou os sistemas de saúde e de assistência social, implicando com isso nefastas consequências socioeconômicas.

Ante o alto grau da transmissibilidade da COVID-19 e o número substancial de mortes causados, as recomendações sanitárias da OMS foram:

- Medidas pessoais que reduzem o risco de transmissão de pessoa para pessoa, como lavagem das mãos, distanciamento físico e etiqueta respiratória;
- Medidas em nível comunitário para reduzir o contato entre indivíduos, como a suspensão de reuniões de massa, o fechamento de locais de trabalho não essenciais e estabelecimentos de ensino e a redução do transporte público;
- Medidas para reduzir o risco de importação ou reintrodução do vírus de áreas de alta transmissão, como limites para viagens nacionais e internacionais, triagem aprimorada e quarentena;
- Medidas para garantir a proteção dos trabalhadores da saúde e grupos vulneráveis, como por meio do fornecimento de equipamentos de proteção individual corretos (OMS, 2020b)³.

A fim de preparar o País para a pandemia da COVID-19, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.979/2020, cujo art. 3º, §9º, previa que caberia ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre os serviços e atividades essenciais. (BRASIL, 2020). De início, a Lei nº 13.979/2020 traçava linhas gerais, permitindo aos respectivos entes federados (Estados, Municípios e Distrito Federal) editar decretos, dentro de sua autonomia, estabelecendo um regramento próprio segundo sua realidade socioeconômica.

Alguns dos entes federados, em razão de sua peculiaridade e pelo nível de difusão viral, optaram por encampar medidas mais restritivas. Citem-se, a título exemplificativo, o caso do Estado do Rio Grande do Sul, o qual vedou a realização de cultos religiosos com mais de 30 pessoas (art. 6º do Decreto nº 55.154/2020) (RIO GRANDE DO SUL, 2020), e a hipótese do Município de Campo Grande - MS, que determinou o fechamento de estabelecimentos comerciais e de templos religiosos (Decreto Municipal nº 14.231/2020) (CAMPO GRANDE, 2020).

A respeito da grande variação das medidas restritivas, pode-se citar a situação do Município de Ivinhema - MS, o qual, pelo Decreto Municipal nº 170/2020, suspendeu as atividades comerciais, bem como as reuniões e eventos de qualquer jaez, inclusive as atividades religiosas (art. 4º, §1º, IV) (IVINHEMA, 2020). Em outro sentir, o Município de Porto Alegre – RS franqueou a realização de cultos e reuniões religiosas, para fins de captação audiovisual, com o ingresso no estabelecimento apenas da equipe técnica (artigo 19 do Decreto Municipal 20.534/2020) (PORTO ALEGRE, 2020).

3 Informação constante do documento intitulado “COVID-19 Strategy Update”.

É importante observar a forma desuniforme com que os entes federados lidaram com a questão da COVID-19, tendo cada ente público reagido de uma forma, dependendo da sua realidade. Enquanto alguns chegaram ao ponto extremo de determinar a suspensão de atividades comerciais e a paralisação das atividades produtivas, exceto as qualificadas como essenciais, outros entes não adotaram nenhuma postura mais restritiva, encampando apenas instrumentos que interfeririam na esfera mais individual, como o mero uso de máscaras.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6341/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, reafirmou, em síntese, a competência concorrente dos Estados, Municípios e Distrito Federal na definição das medidas restritivas a serem adotadas contra a COVID-19. Asseverou-se, naquela ocasião, que não poderia, por força do pacto federativo, a União solapar as atribuições e competências dos demais entes e que prevaleceria, em havendo antinomia entre elas, a mais restritiva pelo princípio da prevenção e precaução (STF, 2020).

A adoção das medidas restritivas pelos entes federados refrata claramente a incorporação da Análise Econômica do Direito. Tal referencial teórico impõe uma conjugação entre o Direito e a Economia, vislumbrando que as decisões jurídicas possuem efeitos econômicos, os quais não podem ser ignorados. Impõe, destarte, o *Law and Economics* uma visão mais global, abrangendo Direito e Economia em uma perspectiva conjugada, caracterizada pela interdisciplinaridade. (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 81; ALVAREZ, 2006, p. 50).

Posner (2007, p. 57) ensina que a Análise Econômica do Direito propõe justamente desbravar o Direito sob o enfoque da eficiência econômica, possibilitando com isso definir o que pode ou não ser esperado a partir de determinado fato ou comportamento, o que se revela de extrema relevância social. O caráter voltado à linha mais utilitarista e pragmática, divorciando das premissas meramente abstratas e teórico-filosóficas, é característica nodal desse referencial teórico (POSNER, 2010, p. 100).

A Análise Econômica do Direito, portanto, agrega uma visão mais rica e plural de determinado fato e ato, perpassando pelos vieses do Direito e da Economia. Não se trata de um instrumento novo e muito menos limitado a determinada área jurídica, posto que seu estudo remonta da década de 1960, passando então a ser difundindo aos ramos mais diversos do Direito, como no âmbito dos contratos civis, no direito de família, no processo civil e penal, na teoria da regulação, no Direito Constitucional, entre outros (POSNER, 2007, p. 55).

Abrange o *Law and Economics* o estudo de inúmeros pontos relevantes, entre os quais se destaca “a racionalidade de que se adota às normas e ao sistema jurídico em seu conjunto [...]. Ainda, implica colocar no centro dos estudos jurídicos os problemas relativos à eficiência do direito, ao custo dos instrumentos jurídicos na persecução de seus fins.” (ALVAREZ, 2006, p. 53).

Com efeito, reafirmado pela Suprema Corte o federalismo cooperativo existente entre os entes federados, franqueou-se a estes a possibilidade de cada um adotar a medida restritiva mais adequada à sua realidade, desde que observados a proporcionalidade e o lastro na doutrina sanitária. Diante desse cenário, os Gestores Estaduais e Municipais encamparam as medidas contensivas da COVID-19, norteados pela escolha racional, bem como buscando atingir a eficiência de Kaldor-Hicks.

A teoria da escolha racional, uma das definições importadas do *Law and Economics*, traduz-se no fato de que “indivíduos são racionais, o que significa que efetuam escolhas e que as escolhas buscam maximizar o seu próprio interesse, ou, como fizeram os economistas, maxi-

mizarem a sua utilidade.” (CARVALHO; MATTOS, 2008). Significa dizer que caberia, quanto às políticas públicas restritivas a serem adotadas, aos respectivos Gestores optar por aquelas que trouxessem maior utilidade não para os administradores públicos, mas para o interesse coletivo e comum.

Sob esse espectro, pode-se compreender que coube a cada Gestor Público definir a sua política restritiva, por meio da edição de decretos municipais, sopesando os benefícios e malefícios trazidos em relação a cada uma delas. Imerso em uma avaliação de benefícios e malefícios, tendo por norte o interesse comum, esboçou-se um sistema administrativo peculiar, composto por decretos municipais, estaduais e leis, voltados para conter o avanço viral.

Sob essa perspectiva, verberou muito claramente, de igual maneira, a adoção da eficiência de Kaldor-Hicks como norte das medidas restritivas encampadas pelos entes federados. Tal expressão implica que “as normas devem ser desenhadas de maneira a gerarem o máximo de bem-estar para o maior número de pessoas.” (SZTAJN, 2005, p. 76). Mostrou-se nítida, enfim, a assimilação da eficiência de Kaldor-Hicks no emprego das medidas restritivas para conter o aumento substancial de disseminação de COVID-19.

Isso porque, embora os decretos e leis municipais tenham interferido na economia mediante o aumento dos custos de transação, como a exigência de uso álcool em gel, a utilização de máscaras, houve o sopesamento entre as vantagens e desvantagens decorrentes dessas ferramentas. Então, apesar de haver aumento do custo de transação para alguns segmentos empresariais, permitiu-se o funcionamento deste e com isso se buscou harmonizar a questão sanitária e a econômica.

As medidas restritivas adotadas, contudo, foram desuniformes. Aquelas variaram desde *lockdown*, utilização de máscaras, suspensão de atividade comercial, até mesmo simples exigência de apresentação e cumprimento de planos de biossegurança, aprovados pelas Secretarias Municipais, demonstrando a adoção do critério de eficiência de Kaldor-Hicks. Nesse eito, cada Gestor Público fez a opção política mais pertinente, dentro de sua realidade, avaliando os benefícios e malefícios, muito embora estes tenham sido latentes.

Acaso não fossem adotadas as medidas restritivas, diante da incerteza do nível da disseminação viral, correr-se-ia o risco de colapsar o Sistema Único de Saúde como um todo, deixando pacientes sem vagas de UTI, motivo pelo qual se encontrou devidamente fundamentado o instrumento encampado. Apesar disso, inegável reconhecer que a classe empresarial, em sua maioria, tenha sofrido amargas perdas e o desemprego aumentado.

Dados oficiais apontam que, ao final de abril de 2020, a taxa de desocupação do trimestre, no Brasil, chegava a 12,6%, significando com isso um universo de 12,8 milhões de brasileiros desempregados (QUINTINO, 2020). Em análise dos dados em setembro de 2020, apontou-se que a massa de desempregados chegou a 14 milhões de pessoas, com um aumento de 14,4%, o que demonstra a consequência econômica acarretada pela pandemia da COVID-19. (RIVEIRA, 2020).

Some-se a isso a queda histórica do PIB brasileiro, entre abril e junho de 2020, em 9,7%, em virtude da pandemia viral (AMORIM; NEDER, 2020), o que demonstra que houve uma absorção de prejuízos não só em relação ao setor privado, mas também ao ente público. Tal efeito socioeconômico de crise generalizada demanda verificar a viabilidade de se implemen-

tar algum programa de renda mínima, sobretudo, voltado à classe mais atingida pelos efeitos da pandemia.

Dados consolidados do PIB de 2020 apontam para uma queda de 4,1% de acordo com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e uma queda no consumo das famílias de 5,5% no mesmo período, a maior desde 1996. Mostrando a necessidade de manutenção de gastos que estimulem a atividade econômica, melhor análise pode ser feita por meio da Tabela 1:

Tabela 1 - Principais resultados do PIB a preços de mercado do 4º trimestre de 2019 ao 4º trimestre de 2020

Taxas (%)	2019.IV	2020.I	2020.II	2020.III	2020.IV
Acumulado ao longo do ano / mesmo período do ano anterior	1,4	-0,3	-5,6	-5,0	-4,1
Quatro últimos trimestres / quatro trimestres imediatamente anteriores	1,4	1,0	-2,1	-3,4	-4,1
Trimestre / mesmo trimestre do ano anterior	1,6	-0,3	-10,9	-3,9	-1,1
Trimestre / trimestre imediatamente anterior (com ajuste sazonal)	0,4	-2,1	-9,2	7,7	3,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, 2021

Na Tabela 1, verifica-se que apenas quando comparado ao trimestre imediatamente anterior, o PIB apresentou crescimento.

Não se pode ignorar que um programa de renda mínima, direcionado aos segmentos sociais mais impactados pela crise viral, seria extremamente oportuno do ponto de vista social. Mister se faz enfrentar a pertinência de se fazê-lo, contudo, sob a perspectiva do *Law and Economics* e da teoria econômica keynesiana, em um momento em que o próprio ente público teve retração na produção de riquezas internas.

Ante essa concepção e o episódio de exceção em que, pela difusão maciça do vírus, desenvolveu uma nova realidade, mostra-se imprescindível verificar a atuação do Estado para garantir o mínimo existencial, por meio do estabelecimento de um programa de renda mínima específico e temporário, como o caso do *coronavoucher* ou auxílio-corona e sua eficiência econômica.

4. O MÍNIMO EXISTENCIAL NA PROMOÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA PANDEMIA DA COVID-19

Consoante descrito anteriormente, é fato que a pandemia de COVID-19 fomentou uma nova dinâmica e realidade. Nessa ambiência, surge a seguinte questão: Como deve – ao menos deveria ser – a atuação estatal a fim de se resguardar o mínimo existencial e preservar o Estado

de Bem-Estar Social, sobretudo, em relação à camada social mais atingida com as consequências socioeconômicas das medidas restritivas adotadas para o enfrentamento da COVID-19?

Sob tal prisma, de início, imperioso aclarar que seria injustificável a interrupção dos serviços estatais elementares, refratores dos direitos sociais, em razão da pandemia. Como é latente, ainda que haja a situação excepcional, cabe ao Estado providenciar políticas públicas que visem a adaptar direitos sociais, como a saúde, a educação, a previdência social, entre outros, ao novo enquadramento social. Jamais, simplesmente, a crise viral poderia ser utilizada para legitimar a letargia estatal.

Conveniente esclarecer que o comprometimento estatal com os direitos sociais encontra eco na teoria keynesiana, conforme lembram Ferrer e Rossignoli (2018, p. 33): “Sob a orientação teórica keynesiana, o Estado deixa de ser o fiscal ou o Estado de ‘polícia’, como sugeriu a ‘mão invisível’ de Adam Smith, para expressar-se como um ente protetor e assistencialista”. Clarividente o elo entre Estado de Bem-Estar Social, a efetividade de direitos sociais e a teoria econômica keynesiana.

À luz dessa perspectiva, a proteção ao mínimo existencial perpassa não somente pela exigência de o Estado fornecer serviços sociais que reverberem políticas públicas nas áreas dos direitos sociais, mas também por assegurar uma renda mínima ao cidadão. A partir do ganho mínimo de capital o indivíduo consumirá e isso se refletirá na economia local e regional, o que é importante não somente do ponto de vista social, mas também sob o viés econômico que não pode ser ignorado.

Na linha dos pensamentos econômicos de Keynes, é necessário ao Estado assegurar uma injeção de recursos em momentos de crise, posto que tal prática servirá para manter ou aumentar o consumo (KEYNES, 1996, p. 62-65). De forma contrária, permitindo tornar escasso o capital dentro de uma sociedade, haveria o aumento da poupança e diminuição do consumo, o que geraria o agravamento da crise financeira em razão da retração do consumo e, por conseguinte, da circulação de riquezas econômicas.

Quanto a esse aspecto, de fato, sem dúvidas, houve o agravamento do endividamento da União, seja para repassar recursos para os demais entes federados, seja para se garantir uma renda mínima aos cidadãos, contudo, em ambos os casos se mostrou imprescindível assegurar a manutenção do potencial de consumo social. Este certamente seria muito afetado pela escassez de recursos financeiros dentro do mercado, o que, frise-se, aumentaria a poupança, gerando o caos social com a retração da circulação de riquezas econômicas.

Aliás, na linha da teoria econômica keynesiana, “a propensão crescente à poupança é o mais grave e perene perigo à estabilidade do sistema.” (HEIMANN, 1971, p. 238). Isso porque a poupança não promove a transferência do consumo para o futuro, mas, desde logo, implica deixar de consumir, portanto, de gastar (SOARES, 1971, p. 75). A propensão à poupança, nesse sentir, “não só depende da taxa de juro, mas também do volume da renda da qual provém a poupança: a poupança aumenta na razão da renda e mais do que ela.” (HEIMANN, 1971, p. 239).

Obviamente que a propensão ao consumo é determinada segundo diversas variantes, entre as quais se destacam o sistema tributário, os costumes, a previdência social e, máxime, a renda, o que demonstra a importância desta e a nítida relação entre o consumo e a poupança dentro dinâmica keynesiana (SOARES, 1971, p. 75). Enfim, sob a égide da teoria eco-

nômica keynesiana, é que deve ser vista a possibilidade do pagamento do *coronavoucher* ou auxílio-corona.

A importância do consumo para a manutenção dos empregos é latente, motivo pelo qual a União editou a Lei nº 13.982/2020, a qual previu o pagamento de auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensalmente, estabelecendo como requisitos legais para tanto: ser maior de 18 anos (art. 2º, I); não possuir emprego formal (art. 2º, II); não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial, ressalvado o de Bolsa Família (art. 2º, III), não possuir renda familiar mensal per capita acima de meio salário mínimo ou renda familiar mensal maior de 3 salários mínimos (art. 2º, IV); no ano de 2018, não ter auferido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (art. 2º, V), entre outros.

Oportuno salientar que um dos pontos exigidos pela lei supramencionada para o pagamento do auxílio foi justamente a ausência de emprego formal. Trata-se, na realidade, do desemprego involuntário, segundo a teoria keynesiana, em contraponto ao desemprego voluntário. Enquanto, na primeira hipótese, o desemprego originar-se-ia por razões alheias à vontade do indivíduo, no segundo caso, seria fruto da ausência de consenso entre empregador e empregado quanto ao salário (SILVA, 1970, p. 78-79).

Considerando que o art. 7º, IV, da CF/88 prevê o pagamento de salário mínimo, vedando remuneração menor, em se tratando de vínculo empregatício ordinário, por óbvio, que o desemprego, causador do impacto pelo não-consumo e que compromete a renda particular, não decorre, na atual conjuntura, voluntariamente, mas sim involuntariamente, afetando a renda:

Segundo Keynes, o pleno emprego ou desemprego dos trabalhadores varia, no mesmo sentido do consumo global da população. Por sua vez, o aumento ou diminuição do consumo global depende da maior ou menor renda da coletividade, ou seja, da renda nacional - RN, e esta, por sua vez, varia segundo o Produto Nacional Bruto (SILVA, 1970, p. 78).

Ademais, sem prejuízo de um programa de renda mínima direta ao particular, quanto aos Estado e Municípios, a União aprovou a Lei Complementar nº 173/2020, prevendo auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no ano de 2020 (art. 1º, §1º, III), para fins de enfrentamento da pandemia de COVID-19, bem como a suspensão de dívida cuja credora fosse União (Art. 1º, §1º. I, a, b).

Tais políticas econômicas, trazidas pela Lei nº 13.982/2020, tendo por beneficiário o particular, obviamente, desde que cumpridos à risca os requisitos legais, e pela Lei Complementar nº 173/2020, auxiliando os demais entes federados, mostraram-se como instrumentos necessários a fim de se amenizar o caos socioeconômico, gerado pela adoção das medidas restritivas encampadas para o controle de propagação viral de COVID-19.

Implica dizer que a Lei nº 13.982/2020 buscou assegurar uma renda mínima à parcela social que teoricamente, isto é, pela valoração do legislador, foi mais atingida pela pandemia, sendo necessário injetar os recursos financeiros para se manter o consumo e assegurar a dignidade humana dela. No mesmo sentir, a Lei Complementar nº 173/2020, endossando igual visão, auxiliou os entes federados a fim de que diminuísse o risco de colapso deles pela queda da arrecadação financeira.

Não se pode olvidar que o colapso do setor público pela ausência de arrecadação se estende ao setor privado, agravando a consequência socioeconômica, principalmente, nos

entes federados mais fragilizados economicamente. A realidade financeira de muitos entes federados demonstra uma arrecadação ordinária insignificante, sendo socorridos pelos repasses do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o que, em um panorama de crise financeira aguda, poderia comprometer o pagamento do funcionalismo público.

Nesses Estados e Municípios menores e com arrecadação modesta, dentro dos quais o setor público gera a maior parte da renda em suas circunscrições, a inadimplência da folha de pagamento do funcionalismo público repercute no setor privado em razão da retração do consumo, trazendo uma repercussão socioeconômica mais intensa. Com efeito, “o não emprego e não investimento num setor cria uma corrente de não procura de vários outros que serão excessivamente afetados, criando, principalmente, um clima psicológico propício à crise.” (SOARES, 1971, p. 69).

Inegável, destarte, a importância da política pública, ao menos abstratamente, encampada pela União, no sentido de se implementar um programa de renda no meio da crise pandêmica, bem como no auxílio fornecido aos demais entes federados. O procedimento como foi realizado o pagamento do auxílio financeiro, entretanto, não foi dos melhores, principalmente, diante das graves e robustas irregularidades diagnosticadas.

Por maior que fosse a rigidez de uma legislação, evidentemente que jamais se conseguiriam coibir todas as fraudes possíveis de serem perpetradas nos programas sociais, razão pela qual o critério que deveria nortear o intérprete deveria ser justamente a definição de eficiência de Pareto em relação às consequências dessa política pública. Assim, no corrente caso, a fragilidade de não se exigir um cadastramento prévio mais completo e a ausência de uma fiscalização mais rígida, antes do pagamento, permitiram a ocorrência de fraudes bilionárias.

Nesse sentido, destaca-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), no julgamento do processo 016.827/2020-1, cujo objeto é a terceira fase do acompanhamento do auxílio emergencial, determinou a expedição de informação ao Congresso Nacional, com cópia da deliberação à Procuradoria-Geral da República, sobre os indícios de fraudes no pagamento de R\$ 42,1 bilhões, referentes ao auxílio emergencial decorrente do cenário pandêmico de COVID-19. (TCU, 2020). Nesse universo assombroso de gastos milionários, a começar, 6,4 milhões de indivíduos receberam 23,7 bilhões sem aparentemente sequer preencherem os requisitos legais (TCU, 2020).

Além disso, 18,4 bilhões teriam sido pagos a mães cadastradas irregularmente como chefes de família, ao passo que 4,8 milhões de pessoas teriam recebido o auxílio, burlando a regra da possibilidade de pagamento a apenas duas pessoas por família. A par da desastrosa forma de fiscalizar o preenchimento dos requisitos legais para pagamento, o Colegiado de Contas estimou que 3,3 milhões de pessoas que aparentemente poderiam ser beneficiadas pelo *coronavoucher*, simplesmente, não o receberam (TCU, 2020).

A gênese da ideia de um programa de renda, no meio da crise viral de COVID-19, mostra-se adequada e necessária para a preservação da saúde do sistema econômico, salvaguardando certo patamar de consumo, conforme apontado na teoria keynesiana, bem como para o implemento de um Estado de Bem-Estar social ao se assegurar a renda mínima, ainda que esta não seja a ideal para custear todas as necessidades básicas do indivíduo.

O imbróglío se apresenta, quando, a pretexto da crise viral, operacionaliza um programa de renda mínima, de forma açodada, sem qualquer cautela mínima de fiscalização a fim de que os beneficiários sejam realmente aqueles que necessitem de tal benesse. Enfim, a falha de instrumentalização do programa grosseiramente propiciou fraudes grotescas e claramente perceptíveis, extraídas dos números exorbitantes apresentados no relatório do Tribunal de Contas da União.

Se tal cenário de pagamento de benefício social ocorresse, sem uma triagem séria e a contento para se apurar o preenchimento dos requisitos legais pelos beneficiários, em quaisquer dos inúmeros Municípios brasileiros, muito provavelmente o Prefeito Municipal responderia pela prática de improbidade administrativa, na modalidade de dano ao erário, com fundamento no art. 10, I, da Lei nº 8.429/92.

Ademais, o pagamento do *coronavoucher* àqueles que não preencheram os requisitos legais não atingiu a eficiência do ótimo de Pareto. Com efeito, a política acertada de renda mínima, em situação excepcional, objetivaria preservar o potencial de consumo, na linha da teoria keynesiana, mas deveria focar naquele que efetivamente precisaria dela. Ao contrário disso, esgotar-se-ia o recurso financeiro que o Estado teria para manter o programa, reduzindo a oportunidade daqueles que necessitariam dele, sem beneficiá-los.

Para ilustrar o quadrante mencionado, basta analisar meticulosamente os dados do relatório apresentado pelo Tribunal de Contas da União mencionado alhures (TCU, 2020). Neste se anotou que, embora haja indícios de que houve fraude no pagamento de R\$ 42,1 bilhões, cerca de 3,3 milhões de pessoas que aparentemente necessitariam da benesse e fariam jus a ela, simplesmente, não receberam (TCU, 2020).

Sendo o pagamento do *coronavoucher* excepcional, justificável pela pandemia, cessará aquele, dada a finitude de recursos estatais, apresentando uma margem gigantesca de que muitos necessitados não foram contemplados, o que faz persistir o dever estatal de assegurar renda mínima a fim de garantir o mínimo existencial a esse segmento social. Assim, é observável que a operacionalização do pagamento do *coronavoucher* não foi das melhores, chegando-se à ilação de que não se atingiu o ótimo de Pareto.

De fato, o pagamento, sem um procedimento preliminar de fiscalização *in locu* dos cadastrados, permitiu que muitos beneficiários recebessem, inclusive, ao arrepio da lei. Imaginar que seja possível reaver agora a totalidade dos valores pagos irregularmente seria uma ideia muito cândida e pueril. Evidentemente, que tal cenário propiciou que, a princípio, uma margem expressiva de pessoas necessitadas não recebesse o auxílio, persistindo o dever estatal de assegurar uma renda mínima e resguardar o mínimo existencial a esse segmento.

Ora, se o Estado utilizou de suas reservas financeiras para um programa com vistas a contemplar o segmento mais afetado pela crise pandêmica, porém, não conseguiu fazê-lo pelo desvio no público-alvo, é claro o fracasso alarmante da medida implementada, cuja gênese, frise-se, é desejável. Pela ótica de Pareto, vislumbra-se a ineficiência ocorrida aqui, decorrente das falhas absurdas e gritantes na operacionalização do programa de renda mínima, sem qualquer fiscalização prévia mais minuciosa, situação esta inconcebível.

Não se ignora que é impossível formular algum programa social imune a fraudes engenhosas. Sucede que o que se destaca, no episódio aqui narrado, é a margem de recursos financeiros utilizados sem atingir a finalidade de se resguardar o mínimo existencial e o

Estado de Bem-Estar Social. Embora seja expressiva a quantidade de numerário despendida, diante daqueles mais impactados economicamente e desassistidos pela inoperância estatal, prevalece integralmente o dever do ente público de lhes garantir o mínimo existencial.

5. CONCLUSÃO

A crise pandêmica de COVID-19 atingiu o Brasil, trazendo consigo diversas consequências nefastas na área socioeconômica. Diante da facilidade de propagação do vírus, fez-se necessário que os entes federados adotassem as medidas restritivas que, segundo a peculiaridade local ou regional, fossem necessárias, repercutindo economicamente, o que fez com que a União tivesse que traçar as políticas públicas alinhadas à nova realidade.

Dentro desse contexto, a União implementou políticas públicas de transferência de recursos e de suspensão de pagamentos de dívidas de entes federados, permitindo a eles manter a sustentabilidade de suas finanças. Ademais, encampou a União instrumentos direcionados ao cidadão de baixa renda, visando garantir-lhe um patamar de renda mínima, cuja importância foi realçada no cenário pandêmico, o que foi objeto do presente artigo.

Objetivou este estudo a análise da viabilidade de se instituir um instrumento público, voltado a assegurar uma renda mínima aos economicamente mais necessitados, principalmente, em períodos excepcionais, sendo imperioso concluir aqui pela imprescindibilidade dessa ferramenta em situações de anormalidade. Para tanto, discorreu-se, logo de início, sobre a plena efetividade dos direitos fundamentais sociais dentro do Estado brasileiro e o papel deste em garantir o mínimo existencial.

Significa dizer, enfim, que pontos, como a força normativa das normas constitucionais, prevendo direitos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana, impõem uma atuação estatal no sentido de prover o mínimo existencial. Conveniente esclarecer que, dentro da análise da pandemia da COVID-19, trazendo consigo uma elevação de desemprego, de queda do PIB, entre outros pontos negativos, tornou-se imprescindível que o Estado direcionasse uma ferramenta específica para se assegurar uma renda mínima, sob pena de se frustrar a efetividade das normas constitucionais e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Adentrando ao objetivo deste artigo, conclui-se então pela plena viabilidade do *coronavoucher*, isto é, uma política pública para se ofertar uma renda mínima aos mais impactados pela crise sanitária de COVID-19, a qual provocou prejuízos econômicos. Em que pese a importância dos instrumentos estatais para a contenção do vírus, como isolamento social, a suspensão ou restrição de circulação de pessoas e de atividades empresariais, entre outros, tais medidas repercutiram na geração e na circulação de riqueza, evidenciando mais as desigualdades sociais.

Sob esse prisma, evidenciou-se a importância da atuação estatal para se garantir uma renda mínima, posto que esta possui relação íntima com o mínimo existencial. Direitos fundamentais, como alimentação, lazer, saúde, educação, entre outros, demandam custos, cabendo então à União, enquanto ente nacional, propiciar, por meio do *coronavoucher* ou outro pro-

grama, que haja a proteção ao mínimo existencial, como decorrência da efetividade dos direitos fundamentais e do próprio princípio da dignidade da pessoa humana.

No presente trabalho, utilizou-se como referencial teórico as teorias keynesianas, demonstrando que a ferramenta aqui analisada é saudável em um contexto social maior, pois permite a manutenção da propensão ao consumo. A ideia de renda mínima, plasmada no *coronavoucher*, e o auxílio aos entes federados refratam definições da política econômica keynesiana, dentro da qual ambos instrumentos manteriam o potencial de consumo local ou regional, evitando a propensão marginal à poupança.

Com o consumo, garante-se, na concepção keynesiana, a geração e a circulação dos recursos financeiros, bem como a empregabilidade, mantendo, portanto, a higidez do sistema financeiro. Em outras palavras, o *coronavoucher*, além de buscar garantir ao cidadão uma renda mínima para satisfazer seus direitos fundamentais mais caros, evita que se intensifique a tendência à poupança de recursos, o que agravaria os problemas socioeconômicos (desemprego, recessão, queda do PIB).

Sucedo, contudo, que se verificou infelizmente que a política pública aqui tratada, em que pese a gênese louvável de atuar como condensadora da teoria do mínimo existencial e do Estado de Bem-Estar Social, foi extremamente mal operacionalizada e instrumentalizada no Brasil, permitindo margem a fraudes em patamares exorbitantes. Com efeito, muitos que deveriam ter recebido a benesse, mesmo contemplados em lei, não a receberam, ao passo que outros, que sequer tinham se cadastrado, acabaram recebendo.

Tal situação, frise-se, relacionada à forma de operacionalização e implementação do *coronavoucher*, importou clara ineficiência econômica dentro da Análise do *Law and Economics*. De fato, a não observância da eficiência de Pareto é cristalina, uma vez que se permitiu, dada a ausência de adoção de uma fiscalização mais efetiva, antes do pagamento do benefício, que uma gama de pessoas que não precisava dele fosse beneficiada, enquanto muitos que se enquadravam nos requisitos legais não receberam desmotivadamente.

É possível depreender, destarte, que, por força da ausência de um crivo mais apurado da União, antes de efetuar o pagamento da benesse em tela, houve clara ofensa à concepção de eficiência econômica. Conveniente não olvidar que, em relação àqueles necessitados e que não receberam o benefício por plena inoperância da União, persistiria o dever desta de assegurar o mínimo existencial, inclusive, quanto à renda mínima, o que demonstraria o quanto foi desastrosa a forma como foi implementada tal ferramenta.

A concessão de um benefício social, como o caso aqui abordado, a quem não necessitaria dele, sem qualquer fiscalização prévia, sem a exigência de apresentação de documentos probatórios mínimos, franqueou claramente espaço a fraudes inadmissíveis. Permitiu-se um esgotamento de recursos financeiros do Estado, sem adimplir o dever constitucional dele de resguardar o mínimo existencial a todos. Se, de um lado, muitos que não necessitavam, por meio de fraudes, tiveram acesso ao recurso, outros, por seu turno, que tinham tal direito, foram simplesmente ignorados, sem qualquer razão explicitada.

É de se ver que, embora seja plausível a ideia de renda mínima em um cenário de cataclismo viral, mantendo o consumo e resguardando a higidez do sistema econômico, seria necessário que se traçasse uma fiscalização razoável, antes de se implementar qualquer

transferência de recursos financeiros públicos. A exigência de cadastramento e a apresentação de documentos sobre a situação econômica do requerente seriam o mínimo que caberia à União solicitar, o que, frise-se, não foi feito de forma adequada, propiciando fraudes e frustrando o potencial dessa ferramenta pública.

Não se é ingênuo aqui em acreditar que haja política pública de renda mínima imune e blindada a qualquer espécie de manobra fraudulenta. Não se cuida disso. Trata-se de adotar, quando da operacionalização de uma política pública, cautelas fiscalizatórias mínimas a fim de evitar fraudes ao sistema. É necessário atuar não apenas na repressão da malversação do recurso financeiro público, mas sim na prevenção, com estabelecimento de um sistema de fiscalização decente que coíba ou diminua os ricos de fraudes, o que não foi feito quanto ao *coronavoucher*.

Ainda que se articule que a operacionalização ocorreu, sem cautelas mínimas, em razão da crise econômica e da necessidade do público-alvo, não se justifica o que se sucedeu. De fato, o mero argumento da crise pandêmica e econômica não pode servir para o implemento de medidas pouco efetivas, beirando a pensamentos pueris, posto que, quando se deixa de atingir o público-alvo em determinada política pública, esgota-se a fonte de recursos do Estado e, simultaneamente, frustra-se a efetividade da agenda constitucional.

O mínimo existencial, com o qual os entes federados se comprometeram, e o cenário excepcional de COVID-19 importam um novo olhar a respeito da renda mínima e do Estado de Bem-Estar social, porém, demandam, ao mesmo tempo e sem qualquer prejuízo, prudência e cautela dos Gestores Públicos a fim de evitarem gastos desnecessários. Aliás, em um horizonte de anormalidade, a escassez de recursos financeiros é percebida não somente pelos particulares, mas também pelo ente estatal, o que demanda maior racionalização nos gastos públicos, devendo ser evitado, ainda mais, desperdícios em políticas públicas mal operacionalizadas.

Enfim, a crise pandêmica não é carta de alforria para o implemento de políticas de renda mínima empreendidas de forma açodada e, ao contrário disso, o momento delicado clama por prudência na utilização dos recursos públicos. A gênese plausível de uma ideia, encontrando eco na Constituição Cidadã, tal qual aconteceu no caso no *coronavoucher*, não franqueia a desídia na gestão do dinheiro público, isto é, na operacionalização do instrumento, sobretudo, no panorama de crise viral apresentado.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA; Marcus Cláudio. *Dicionário Jurídico Acquaviva*. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmitificações. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 9. n. 29, p. 49-68, jul./dez. 2006. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf/. Acesso em: 16 out. 2020.

AMORIM, Daniela; NEDER, Vinicius. PIB tem queda histórica de 9,7% no 2º trimestre e confirma recessão. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 set. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-tem-queda-historica-de-9-7-no-2-trimestre-e-confirma-recessao,70003420993#:~:text=Na%20compara%C3%A7%C3%A3o%20o%20segundo,7%25%20de%20abril%20a%20junho./>. Acesso em: 13 out. 2020.

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. A limitação da responsabilidade estatal pelo princípio da reserva do possível. *Revista Digital Âmbito Jurídico*, São Paulo, n. 109, 1 fev. 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cader->

nos/direito-constitucional/a-limitacao-da-responsabilidade-estatal-pelo-principio-da-reserva-do-possivel/. Acesso em: 16 out. 2020.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 221, p. 175, jul./set. 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n. 173, de 17 de maio de 2020*. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm/. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm/. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm/. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Coronavírus (COVID-19), sobre a doença*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020b. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca/>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 DF – Distrito Federal*. Processo objetivo – intervenção de terceiro – indeferimento. Relator: Ministro Marco Aurélio, 15 de abril de 2020. Liminar referendada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1113133/false/>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo 016.827/2020-1*. Acompanhamento da implementação do auxílio emergencial criado pela lei 13.982/2020 em resposta à crise ocasionada pela covid-19 e outras ações relacionadas à assistência social. Terceira etapa. Nível de implementação do auxílio no mês de junho. Riscos orçamentários. Prorrogação do benefício. Atualização da estimativa de público-alvo. Riscos de inclusão e exclusão indevidas de beneficiários. Destinação de recursos para o combate à pandemia em favor do programa de proteção social no âmbito do sistema único de assistência social (suas) encaminhamento do relatório aos órgãos interessados. Continuidade da fiscalização. Determinação. Recomendações. Relator: Ministro Bruno Dantas. 26 de agosto de 2020. Acórdão 2282/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/1682720201.PROC/%20/%20/>. Acesso em: 16 out. 2020.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 6. ed. Tradução de Carmen Varrialle, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: Editora UnB, 1983. v. 1.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. *Revista Faculdade de Direito de Uberlândia*, Uberlândia, v. 38, n. 2, p. 555-579, 2010. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18389/>. Acesso em: 16 out. 2020.

CAMPO GRANDE (MS). *Decreto n. 14.231, de 3 de abril de 2020*. Institui o Plano de Diretrizes para o enfrentamento da COVID-19 nas atividades econômicas e sociais na cidade de Campo Grande – MS e dá outras providências.

Campo Grande: Prefeitura Municipal, [2020]. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/semadur/downloads/decreto-municipal-14-231-de-03-de-abril-de-2020/>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CARVALHO, C; MATTOS, E. *Análise econômica do direito tributário e colisão de princípios jurídicos: um caso concreto*. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics, 2008. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/5sb875z8/>. Acesso em: 16 de out. 2020.

DUARTE JÚNIOR; Dimas Pereira. Mínimo existencial e necessidades humanas na fundamentação dos direitos sociais. *Revista Argumentum*, Marília/São Paulo, v. 20, n. 1, p. 129-145, jan./abr. 2019.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERRER; Walkíria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual Estado brasileiro. *Revista Argumentum*, Marília/São Paulo, v. 19, n. 1, p. 27-50, jan./abr. 2018.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. *Physys – Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/physys/v7n2/08.pdf/>. Acesso em: 16 out. 2020.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Incentivos fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 79-102, jan./jun. 2013.

HEIMANN, Eduard. *História das doutrinas econômicas: uma introdução à teoria econômica*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

HUNT, E. K. *História do Pensamento econômico*. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IBGE. *PIB cai 4,1% em 2020 e fecha o ano em R\$ 7,4 trilhões*. Editoria: Estatísticas Econômicas, 03 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes>. Acesso em: 5 mar. 2021.

IVINHEMA. *Decreto n. 170, de 23 de março de 2020*. Em função do risco de surto do novo coronavírus – COVID-19, decreta situação de emergência no âmbito da saúde pública do Município de Ivinhema, estabelece toque de recolher, e dá outras providências. Ivinhema: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: <http://www.diariooficialms.com.br/media/23743/2509-06-04-20-SUPLEMENTO.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MENEZES FILHO, Naércio; FERNANDES, Reynaldo. Educação: Avanços recentes e propostas para o futuro. In: MENEZES FILHO, Naércio; SOUZA, André Portela (org.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 117- 140.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. Ed. Coimbra: Coimbra, 1993. t. IV.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *O princípio de proibição de retrocesso social*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *COVID-19 Strategy Update*. Geneva: OMS, 2020a. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020.pdf?sfvrsn=29da3ba0_6/. Acesso em: 13 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Who coronavirus disease (COVID-19) Dashboard*. Geneva: OMS, 2020b. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 13 out. 2020.

PUCCINELLI JÚNIOR, André; ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. *O federalismo cooperativo e a reserva do possível*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2013.

PORTO ALEGRE. *Decreto n. 20.534/2020, de 31 de março de 2020*. Decreta o estado de calamidade pública e consolida as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), no Município de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000038465.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2F-simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 13 out. 2020.

POSNER, Richard. *Direito, Pragmatismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

POSNER, Richard. *El Análisis Económico del Derecho*. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

QUINTINO, Larissa. Coronavírus: desemprego acelera e atinge 12,8 milhões de pessoas em abril. *Veja*, São Paulo: 28 maio 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/coronavirus-desemprego-acelera-e-chega-a-128-milhoes-de-pessoas-em-abril/>. Acesso em: 13 out. 2020.

RIBEIRO, Maria de Fátima; SILVA, Renata Alencar. A cidadania fiscal da democracia na Administração Participativa. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 28., 2019, Goiânia. *Anais [...]*. Florianópolis: CONPEDI, 2019, p. 177-193. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/no85g2cd/74n2t578/lim3TErI2hSYnP80.pdf/>. Acesso em: 16 out. 2020.

RIBEIRO, Maria de Fátima; GESTEIRO, Natália Paludetto. A busca da cidadania fiscal no desenvolvimento econômico: função social do tributo. *Revista Argumentum*, Marília, v. 5, p. 59-74, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n. 55.154, de 1º de abril de 2020*. Reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. Porto Alegre: Governadoria do Estado, 2020. Disponível em <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/decreto-55-154-01abr2020.pdf/>. Acesso em: 13 out. 2020.

RIVEIRA, Carolina. Desemprego no Brasil atinge 12 milhões, o maior desde começo da pandemia. *Exame*, São Paulo, 16 out. 2020. Disponível em: <https://exame.com/economia/desemprego-no-brasil-atinge-14-milhoes-o-maior-desde-comeco-da-pandemia/>. Acesso em: 16 out. 2020.

RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gish. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. *Nomos – Revista de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018.

RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. *Revista Argumentum*, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SZTAJN, Rachel. Law & Economics. In: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSTAJN, Décio (org.). *Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 74-84.

SILVA, Adelphino Teixeira da. *Elementos de economia*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1970.

SOARES, Rosinethe Monteiro. *Aproximação à macroeconomia*. Brasília: Editora de Brasília, 1971.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 08/03/2021
- Controle preliminar e verificação de plágio: 09/03/2021
- Avaliação 1: 05/04/2021
- Avaliação 2: 09/07/2021
- Decisão editorial preliminar: 14/07/2021
- Retorno rodada de correções: 27/07/2021
- Decisão editorial/aprovado: 27/07/2021

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2