

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS**

**FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS**

**GIANPAOLO POGGIO SMANIO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos, Frederico Thales de Araújo Martos, Gianpaolo Poggio Smanio – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-295-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

### **Apresentação**

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou, nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, o seu XXXII Congresso Nacional, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O tema central desta edição — “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — espelha, com precisão, os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. Em um cenário marcado pela intensificação das interconexões econômicas, políticas, culturais e tecnológicas, o Direito é convocado a repensar suas categorias, a dialogar com outros campos do saber e a responder a demandas sociais complexas, muitas vezes transnacionais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” se insere de modo orgânico na proposta geral do Congresso. Ao focalizar temas como saúde, educação, habitação, trabalho, políticas antirracistas, controle social, transparência e proteção de grupos vulneráveis, o GT evidencia que o futuro do Direito — e sua internacionalização — passa pela densificação dos direitos sociais e pela construção de políticas públicas comprometidas com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais. Os debates aqui reunidos dialogam com agendas globais (como a Agenda 2030 da ONU) e, ao mesmo tempo, enfrentam problemas concretos do contexto brasileiro, reafirmando a centralidade das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito em permanente reconstrução.

As atividades do GT foram coordenadas pelos(as) professores(as) Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ), Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF) e Gianpaolo Poggio Smanio (UPM), que conduziram os trabalhos com rigor acadêmico, sensibilidade institucional e abertura ao diálogo.

A obra que ora se apresenta reúne os artigos selecionados pelo sistema de dupla revisão cega, com avaliação por pareceristas ad hoc, para exposição no Congresso. Os textos resultam de pesquisas amadurecidas, comprometidas com a reflexão crítica e com a construção de respostas jurídicas e institucionais para problemas complexos da realidade brasileira.

Constituem contribuições relevantes para os Programas de Pós-Graduação em Direito congregados pelo CONPEDI e para pesquisadoras e pesquisadores interessados na interface entre direitos sociais, políticas públicas e transformação social.

A seguir, apresentam-se os trabalhos desta edição, em síntese:

**Título: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**

Autor: Abraão Lucas Ferreira Guimarães

Resumo: O artigo discute até que ponto a atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, pode ser considerada legítima sem violar a separação dos poderes. Diferenciam-se judicialização e ativismo judicial, ressaltando que decisões voltadas à tutela individual podem tensionar a implementação de políticas públicas coletivas e a gestão orçamentária. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho busca delinear critérios constitucionais de contenção e racionalidade da intervenção judicial, de modo a compatibilizar a proteção de direitos fundamentais com o espaço decisório dos demais poderes.

**Título: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS NO CUIDADO INTEGRAL DA SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA INTELECTUAL**

Autores: Janaína Machado Sturza, Nicoli Francieli Gross, Renata Favoni Biudes

Resumo: A pesquisa examina os obstáculos à construção de políticas públicas intersetoriais para o cuidado integral da saúde mental de crianças com deficiência intelectual. Critica-se a hegemonia de um modelo biomédico reducionista, que desconsidera dimensões subjetivas e afetivas e reproduz práticas capacitistas nos sistemas de saúde, educação e assistência social. Com base em revisão bibliográfica e análise de marcos normativos, o estudo evidencia a invisibilidade estrutural desse grupo e propõe caminhos para políticas inclusivas fundadas na dignidade, na equidade e na integralidade do cuidado.

**Título: MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: ANÁLISE DO PL N° 572/2022 E DIREITO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autora: Miriam Yanikian

Resumo: O artigo analisa o PL nº 572/2022 como lei-marco em Direitos Humanos e Empresas, destacando seu papel na transição do soft law para o hard law e na imposição de deveres de devida diligência às empresas. A partir de pesquisa qualitativa, baseada em documentos oficiais, notas técnicas e posicionamentos empresariais, demonstra-se como a pauta ingressa na agenda governamental em razão de desastres socioambientais e da atuação da sociedade civil. Conclui-se que o projeto representa avanço relevante, mas depende de arranjos institucionais sólidos e da superação de resistências para produzir efeitos concretos.

**Título: UM OLHAR DISCRIMINATÓRIO DE GÊNERO: USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS EM PROCESSOS DE SELEÇÃO E RECRUTAMENTO**

Autoras: Ana Carolina de Sá Juzo, Lais Faleiros Furuya

Resumo: O estudo investiga como o uso de ferramentas de inteligência artificial em processos de seleção e recrutamento pode reforçar discriminações de gênero. Com base em revisão narrativa de literatura e em dados sobre práticas empresariais, demonstra-se que algoritmos treinados com bases enviesadas tendem a replicar estereótipos e reduzir a diversidade. O trabalho sustenta que os ganhos de eficiência não podem obscurecer os impactos excludentes dessas tecnologias, apontando a necessidade de regulação, transparência e revisão crítica dos parâmetros utilizados pelos sistemas de IA.

**Título: ECONOMIA CRIATIVA E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA CULTURAL NA ERA DIGITAL**

Autores: Amanda Taha Junqueira, Beatriz Anceschi dos Santos, Gianpaolo Poggio Smanio

Resumo: A pesquisa discute os desafios regulatórios da economia criativa diante da centralidade das plataformas digitais. Partindo da cultura como direito fundamental, analisa-se como a plataformaização da criatividade reconfigura a cidadania cultural e concentra poder econômico e simbólico. Com método qualitativo e análise bibliográfica e documental, o artigo propõe diretrizes para a atuação estatal capazes de equilibrar interesses econômicos e proteção de direitos, de modo a estruturar um ecossistema digital que fortaleça o bem comum e a diversidade cultural.

**Título: POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: UMA EXPERIÊNCIA PARA A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL**

Autor: Álick Henrique Souza Eduardo

Resumo: O artigo examina três precedentes paradigmáticos — a ADPF nº 976 e os casos Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Fazenda Brasil Verde — para compreender violações estruturais ao direito social ao trabalho e as respostas judiciais formuladas. Analisa-se como medidas determinadas nesses processos, muitas delas configurando verdadeiras políticas públicas, podem servir de modelo para processos estruturais na Justiça do Trabalho. O estudo conclui pela relevância do processo estrutural laboral como instrumento de enfrentamento de violações persistentes e de indução de políticas protetivas.

**Título: A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES**

Autores: Aline Rayane Vieira Maia, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira

Resumo: O trabalho discute a extensão da Lei de Acesso à Informação a instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que recebem recursos públicos indiretos, como ProUni e FIES. Utilizando método dedutivo, revisão bibliográfica e análise documental, os autores defendem que a natureza pública dos recursos e o interesse social da educação justificam a incidência da LAI sobre essas entidades. Conclui-se que tal interpretação fortalece o controle social, amplia a transparência e reforça a legitimidade democrática na gestão do ensino superior privado beneficiário de políticas públicas.

**Título: JUDICIALIZAÇÃO PARA FORNECIMENTO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA): ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**

Autores: Carla Bertoncini, Carla Graia Correia, Isadora Ribeiro Correa

Resumo: A pesquisa analisa vinte julgados do TJPR sobre o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com TEA. À luz de instrumentos internacionais e da legislação interna, demonstra-se que a concessão judicial de professor ou profissional de apoio educacional especializado tem sido condição prática para a efetivação do direito. O estudo evidencia omissões administrativas e falhas estruturais, concluindo que a judicialização, embora necessária no contexto atual, revela a urgência de políticas orçamentárias, planejamento e capacitação para que a inclusão escolar deixe de depender do Judiciário.

**Título: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CAMPO DE ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NO BRASIL**

**Autora:** Silvia Campos Paulino

**Resumo:** O artigo argumenta que a implementação das cotas raciais consolidou um campo específico de estudo em Direito e Políticas Públicas Antirracistas. Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, resgata trajetórias de pioneiras negras, apresenta dados sobre o impacto das ações afirmativas e denuncia a falsa neutralidade do Direito. Sustenta-se que as cotas, mais do que políticas reparatórias, são instrumentos de transformação estrutural, capazes de confrontar a branquitude, desestabilizar o racismo institucional e redefinir o papel do Direito na promoção da justiça racial.

**Título: O CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL LOCAL: UMA QUESTÃO SOCIO-ORÇAMENTÁRIA**

**Autora:** Erica Antonia Bianco De Soto Inoue

**Resumo:** A autora discute o custo das políticas públicas a partir da construção de um conceito de mínimo existencial sensível às realidades locais. Amparada em referencial interdisciplinar, sustenta que a concretização de direitos sociais exige escolhas públicas fundadas em evidências, critérios de justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. A análise reforça a importância da avaliação de políticas e do controle social como instrumentos para definir prioridades, evitando uma compreensão abstrata do mínimo existencial dissociada das capacidades financeiras e das desigualdades territoriais.

**Título: A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E O DEVER DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**Autor:** Alberto Lopes Da Rosa

**Resumo:** Com base na teoria de John Rawls, o artigo examina o direito ao mínimo existencial e a legitimação pragmática dos direitos humanos, relacionando-os às políticas de renda mínima, em especial ao Programa Bolsa Família. Por meio de pesquisa bibliográfica e abordagem hipotético-dedutiva, analisa-se a forma como a política de transferência condicionada de renda contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades. Conclui-se

que políticas de renda básica atreladas a condicionalidades podem constituir mecanismo adequado para assegurar liberdade real e dignidade material em sociedades marcadas por profundas assimetrias sociais.

**Título: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO GOVERNO FEDERAL: FORMAÇÃO DA AGENDA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E QUESTÃO URBANA NO BRASIL**

Autores: Roberta Candeia Gonçalves, Thiago Arruda Queiroz Lima

**Resumo:** O artigo analisa a formação da agenda do Programa Minha Casa Minha Vida, comparando o período da Presidência de Michel Temer com o atual mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Com base em pesquisa bibliográfica, documental e em dados oficiais, demonstra-se que o programa, em certos momentos, foi orientado predominantemente por lógica de mercado, com baixa participação popular. A retomada do programa no governo Lula é examinada à luz da reativação de mecanismos de participação na política urbana federal, evidenciando disputas assimétricas entre agentes econômicos e movimentos sociais por habitação digna e cidade inclusiva.

**Título: CATÁSTROFE DE PETRÓPOLIS (2022) E O DIREITO À HABITAÇÃO DIGNA: REFLEXÕES À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM**

Autores: Aline dos Santos Lima Rispoli, Klever Paulo Leal Filpo

**Resumo:** A pesquisa parte da tragédia de Petrópolis (2022) para discutir a desvalorização do direito à moradia digna em um contexto de intensificação das mudanças climáticas. Com base em revisão bibliográfica e documental, analisa-se a omissão estatal na prevenção de desastres e na proteção de populações vulneráveis. À luz da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum, evidencia-se como a negação de direitos básicos compromete a possibilidade de uma vida digna. O estudo reforça a necessidade de políticas públicas de adaptação climática, planejamento urbano e proteção socioambiental integradas.

**Título: OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: O CASO DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Autor: Nicholas Arena Paliologo

Resumo: O artigo examina o funcionamento dos comitês de monitoramento previstos no Novo Marco Legal do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro, identificando barreiras à efetivação do controle social. A partir de abordagem qualitativa, com análise documental e de procedimentos administrativos do Ministério Público, constatam-se problemas de infraestrutura, assimetria de informação e desequilíbrio de poder entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige condições materiais, acesso à informação e mecanismos de participação que viabilizem a universalização do saneamento e a gestão sustentável dos recursos hídricos.

**Título: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Autores: Claudia Loeff Poglia, Álvaro Luiz Poglia

Resumo: O estudo analisa o desenho e a eficácia de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa idosa, especialmente no campo da segurança pública. A partir de documentos internacionais, legislação interna e dados sobre violência contra idosos, evidencia-se a existência de um arcabouço normativo robusto, mas insuficientemente implementado. A pesquisa, de caráter teórico-normativo e social, conclui que a ausência de políticas criminais específicas, de redes de proteção articuladas e de estrutura adequada perpetua vulnerabilidades e exclusão, em um contexto de acelerado envelhecimento populacional.

**Título: POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESERVA DO POSSÍVEL**

Autores: Rubens Alexandre Elias Calixto, Tarcisio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

Resumo: O artigo discute a implementação de políticas públicas à luz da teoria do Estado Social desenhado pela Constituição de 1988 e do debate em torno da chamada reserva do possível. Após reconstruir os fundamentos teóricos do dever estatal de concretização de direitos sociais, o estudo analisa decisões dos tribunais superiores que enfrentam a tensão entre judicialização de políticas e separação de poderes. Os autores sustentam que, quando pautadas em proporcionalidade, racionalidade e cooperação institucional, as intervenções judiciais podem ser legítimas e compatíveis com a discricionariedade administrativa.

**Título: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ESTADUAL Nº 100/2007: IMPACTOS ADMINISTRATIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA ADI 4876**

Autores: Valdenio Mendes De Souza, Ana Virginia Rodrigues de Souza, Eliane Venâncio Martins

Resumo: O artigo revisita a Lei Complementar nº 100/2007, do Estado de Minas Gerais, que buscou regularizar a situação de milhares de servidores temporários sem concurso, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF na ADI 4876. Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os impactos sociais, administrativos e jurídicos da promulgação e da anulação da norma, bem como a modulação de efeitos adotada pela Corte. Conclui-se que o julgamento reafirmou a centralidade do concurso público, reforçou a necessidade de práticas de compliance na gestão de pessoal e oferece lições relevantes para a governança e para a preservação de direitos fundamentais no âmbito da administração pública.

Em perspectiva acadêmica e científica, este conjunto de trabalhos convida o leitor a um mergulho cuidadoso em temas que atravessam a vida concreta das pessoas e a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito. A qualidade das pesquisas apresentadas, o rigor metodológico e a diversidade de enfoques atestam a importância do XXXII CONPEDI como espaço privilegiado de diálogo acadêmico, formação crítica e construção compartilhada de soluções para os desafios do presente e do futuro do Direito.

Que a leitura destas páginas inspire novas investigações, fortaleça redes de cooperação e contribua, em última análise, para um projeto de sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

Profa. Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF)

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio (UPM)

# **O CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL LOCAL: UMA QUESTÃO SOCIO-ORÇAMENTÁRIA**

## **THE COST OF PUBLIC POLICIES AND THE FORMATION OF THE LOCAL MINIMUM SUBSISTENCE LEVEL: A SOCIO-BUDGETARY ISSUE**

**Erica Antonia Bianco De Soto Inoue <sup>1</sup>**

### **Resumo**

Este artigo discute o custo das políticas públicas a partir da necessidade de delimitação do mínimo existencial sob critérios territorializados. A pesquisa parte da premissa de que a concretização de direitos sociais depende não apenas de previsão normativa, mas também de escolhas públicas fundamentadas em critérios de eficiência, justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. São utilizados referenciais teóricos e metodológicos que abordam os custos dos direitos, a racionalidade econômica das políticas públicas e a relevância da análise empírica local para a definição de prioridades. Com base em autores como CAVALCANTE (2014), GALDINO (2005), KOSSMANN (2011), MARTINEZ (2009), SCAFF (2005), VIANA (1996), DAHILL-BROWN e LAVERY (2012), FARO (2013), o estudo evidencia que o mínimo existencial deve ser formulado a partir de evidências e parâmetros técnicos que respeitem as peculiaridades locais. O texto conclui pela necessidade de fortalecimento da cultura avaliativa e do controle social como instrumentos para uma política pública eficiente e financeiramente responsável.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Mínimo existencial, Avaliação de custo, Territorialização, Justiça distributiva

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article addresses the cost of public policies based on the need to define the Minimum Subsistence Level using territorialized criteria. The research assumes that the realization of social rights depends not only on normative provisions but also on public choices grounded in efficiency, distributive justice, and fiscal sustainability. The study is based on theoretical and methodological references that examine the cost of rights, the economic rationality of public policies, and the relevance of local empirical analysis for setting priorities. Drawing on authors such as CAVALCANTE (2014), GALDINO (2005), KOSSMANN (2011), MARTINEZ (2009), SCAFF (2005), VIANA (1996), DAHILL-BROWN and LAVERY (2012), FARO (2013), the article demonstrates that the existential minimum must be formulated based on evidence and technical parameters that respect local specificities. The conclusion emphasizes the need to strengthen the culture of evaluation and social control as essential tools for implementing efficient and fiscally responsible public policies.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sistema de Direitos e Garantias da Instituição Toledo de Ensino. Mestre em Teoria do Estado pela UNIVEM, pós-graduada em Gestão Pública e outras áreas. Procuradora muicipal.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policies, Existential minimum, Cost assessment, Territorialization, Distributive justice

## INTRODUÇÃO

O custo das políticas públicas tornou-se um tema central no debate contemporâneo sobre os direitos sociais, sobretudo diante do desafio de efetivá-los em contextos de escassez fiscal e desigualdade estrutural.

Neste cenário, a realização concreta do que a Constituição brasileira denomina de “mínimo existencial” depende, necessariamente, de escolhas públicas orientadas por critérios de racionalidade econômica, justiça distributiva e sustentabilidade orçamentária. A mera proclamação de direitos no texto constitucional não garante, por si só, sua concretização na realidade social, pois, aquilo que se tem como aplicável, não significa que se tenha como efetivo. Logo, em resumo, a “aplicabilidade é a capacidade de produzir efeitos e que eficácia é a própria produção de efeitos, ao se dizer que ‘os direitos têm aplicação imediata’ o sentido adotado não é de que eles produzem efeitos imediatos, e sim que eles têm a capacidade de produzi-los” (FARO, 2013, p. 255).

Nesse contexto, o problema que se impõe é: como delimitar e operacionalizar o mínimo existencial a partir de critérios sociais e orçamentários locais, garantindo efetividade às políticas públicas sem comprometer a responsabilidade fiscal do Estado? Essa indagação se impõe especialmente aos entes subnacionais, que enfrentam demandas crescentes com recursos escassos e são pressionados a entregar resultados mensuráveis à população. Ao mesmo tempo, devem respeitar os direitos fundamentais inscritos na Constituição e as diretrizes normativas que condicionam a atuação estatal.

O objetivo geral deste artigo é analisar os fundamentos teóricos, metodológicos e jurídicos que orientam a definição de um mínimo existencial (e não “do” mínimo existencial) com base em estudos sociais e orçamentários locais, buscando compreender como o custo das políticas públicas pode ser compatibilizado com a garantia dos direitos fundamentais em um ambiente de aplicação de políticas públicas elaboradas de forma nacional, mas aplicada de forma local. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) discutir a formação do mínimo existencial local à luz da teoria dos custos dos direitos; (ii) apresentar critérios de avaliação técnica para formulação e escolha de políticas públicas; e (iii) examinar experiências e estudos de caso que evidenciem a necessidade de territorialização das decisões sobre prioridades orçamentárias.

A metodologia adotada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica especializada e análise documental dos estudos produzidos por autores como CAVALCANTE (2014), GALDINO (2005), KOSSMANN (2011), MARTINEZ (2009), SCAFF (2005), VIANA (1996), DAHILL-BROWN e LAVERY (2012), FARO (2013) entre outros. Os textos foram selecionados por sua relevância na discussão sobre avaliação de políticas públicas, racionalidade fiscal e garantia dos direitos sociais fundamentais. O enfoque interdisciplinar articula fundamentos jurídicos, econômicos e administrativos para compreensão integrada do tema.

Justifica-se, assim, a escolha deste objeto de pesquisa pela urgência em compatibilizar a efetivação dos direitos sociais com os limites reais do orçamento público, especialmente no

âmbito municipal. A judicialização excessiva, as decisões orçamentárias descoladas da realidade local e a ausência de critérios técnicos nas escolhas de políticas públicas comprometem tanto a efetividade quanto a legitimidade da ação estatal (RIBEIRO, 2022, p. 3). Nesse cenário, torna-se imprescindível estabelecer métodos de escolha fundamentados em evidências e adaptados às especificidades territoriais, para que o mínimo existencial deixe de ser uma abstração e se torne uma política pública mensurável, sustentável e socialmente legitimada, conforme conclusão da presente pesquisa.

## **1. A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DEVER ESTATAL DE CONCRETIZAÇÃO**

A partir do problema central apresentado na introdução, impõe-se examinar o vínculo necessário entre os direitos fundamentais previstos na Constituição e os mecanismos institucionais que viabilizam sua concretização. A simples existência de direitos no plano normativo não assegura sua presença efetiva na vida das pessoas, especialmente quando se trata de direitos sociais que dependem de políticas públicas permanentes e de financiamento contínuo. Este capítulo discute, portanto, as bases conceituais da efetividade dos direitos sociais e o papel do Estado na garantia do mínimo existencial de forma global, articulando os deveres jurídicos, a organização orçamentária e os desafios da política pública no contexto brasileiro.

### **1.1 Direitos sociais e deveres correlatos**

A Constituição brasileira de 1988 inaugurou um modelo normativo comprometido com a realização dos direitos sociais, estabelecendo um novo paradigma de cidadania que associa dignidade, igualdade material e acesso universal às políticas públicas. No entanto, passadas mais de três décadas de sua promulgação, a distância entre os direitos previstos e os direitos efetivamente garantidos permanece como um dos principais desafios da República.

A efetividade dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, exige mais do que reconhecimento jurídico: requer a existência de políticas públicas estruturadas, planejamento orçamentário compatível, capacidade institucional e vontade política. A presença dos direitos sociais no texto constitucional, por si só, não assegura sua realização prática, sendo necessária a implementação de políticas públicas efetivas e o fortalecimento da estrutura institucional. Trata-se, portanto, de um processo de materialização que envolve escolhas estratégicas e capacidade de implementação.

Além disso, o reconhecimento de um direito social implica a assunção de um dever correlato por parte do Estado, que não pode simplesmente alegar a falta de recursos como escusa permanente para sua inércia. A teoria da reserva do possível, muitas vezes utilizada para justificar a omissão estatal, deve ser compatibilizada com a garantia do mínimo existencial, de modo que não se torne um obstáculo à realização de direitos fundamentais essenciais.

No modelo de Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento público atua como ferramenta central para a implementação das políticas públicas e condiciona o nível de

realização dos valores fundamentais previstos na Constituição. É por meio dele que se viabiliza a concretização dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a Constituição de 1988 conferiu ao orçamento o status de instrumento estratégico de governo, com papel relevante não apenas na esfera econômica, mas também no progresso social e político.

Nesse ponto, Fernando Scaff (2007, p. 42), citando o voto do então ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal na ADPF 45, adverte que “a cláusula da ‘reserva do possível’ - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente auferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que o Estado brasileiro, ao assumir compromissos constitucionais com a justiça social, se vinculou a deveres positivos de prestação, que incluem desde o financiamento e execução de políticas públicas até a criação de estruturas institucionais adequadas à sua implementação. A omissão na entrega desses direitos não pode ser naturalizada, sobretudo em contextos de desigualdade estrutural como o brasileiro, onde as garantias formais frequentemente se esvaziam diante de barreiras materiais.

O debate contemporâneo exige, portanto, que se ultrapasse a visão meramente declaratória dos direitos fundamentais e se avance para modelos analíticos capazes de avaliar sua efetivação concreta. Isso inclui, necessariamente, a compreensão do papel do orçamento público como mecanismo jurídico e político que condiciona o grau de realização dos direitos sociais. A esse ponto se dedica o item seguinte, que discute a relação entre tributação, orçamento público e a noção de mínimo existencial como parâmetro de justiça e ação estatal.

## **1.2 A relação entre tributação, orçamento e o “mínimo existencial”**

A consolidação do mínimo existencial como critério vinculante à ação estatal passa, inevitavelmente, pela vinculação entre política fiscal e justiça social. O orçamento público, longe de ser um instrumento meramente contábil, representa o espaço político de definição das prioridades sociais, onde se concretizam – ou se negam – os direitos reconhecidos juridicamente. Nesse sentido, a estrutura orçamentária deve ser compreendida como uma ferramenta normativa e redistributiva atendendo a critérios rigorosos de vinculação de recursos tanto quanto aos critérios de transparência e interesse público em sua parte discricionária.

Julio Pinheiro Faro (2013) aponta que a construção do mínimo existencial exige não apenas a identificação dos bens jurídicos essenciais à dignidade humana, mas também a garantia de recursos financeiros mínimos, de modo contínuo e previsível, para sua manutenção. Em suas palavras, o mínimo existencial representa uma linha de base intransponível pela política fiscal, sob pena de vulnerar o próprio pacto constitucional.

Nessa linha, há que se repisar que o Estado, por meio da Administração Pública, tem o dever de colocar em prática e com eficiência políticas públicas que concretizem direitos, com o uso esperado (correto) dos recursos públicos na melhor relação

possível de custo-benefício. A concretização de direitos depende, portanto, da existência de todo um maquinário institucional (estatal) que reúna e direcione os recursos formados a partir da arrecadação de tributos junto à sociedade. Esse maquinário, assim como a concretização de direitos, tem seu custo (FARO, 2013, p. 261)

Para o mesmo autor, o mínimo existencial se constitui em um bloco de oportunidades mínimas devido a todo ser humano para seu desenvolvimento e vida minimamente digna (FARO, idem). Prover o mínimo existencial requer, portanto, atenção aos direitos sociais, acesso mínimo às liberdades e acesso aos direitos de solidariedade.

A partir dessa perspectiva, a tributação progressiva e a distribuição equitativa dos gastos tornam-se mecanismos essenciais para a justiça distributiva.

Ademais, a atuação do Estado não se restringe ao provimento direto de bens e serviços. Também deve viabilizar, por meio de transferências, programas de proteção social e regulação de mercado, o acesso igualitário aos meios de vida digna<sup>1</sup>. Esse compromisso se estende às três esferas de governo, mas ganha contornos particulares na esfera local, onde as desigualdades se materializam com mais intensidade e as demandas da população são mais perceptíveis. A territorialização do orçamento, portanto, é um passo fundamental para tornar o mínimo existencial mais do que um conceito jurídico abstrato – transformando-o em um parâmetro operativo e mensurável através dos planos e metas orçamentárias locais.

## 2. O CUSTO DOS DIREITOS: ENTRE A LEGALIDADE E A EFETIVIDADE

O reconhecimento constitucional dos direitos sociais no Brasil gerou uma expectativa legítima quanto à sua implementação universal e contínua. No entanto, esse ideal esbarra em entraves históricos, institucionais e financeiros que impõem à sociedade e ao Estado uma tarefa complexa: transformar normas jurídicas em políticas públicas sustentáveis, eficientes e equitativas. Entretanto, para além do discurso jurídico e moral em favor dos direitos, é preciso enfrentar o debate técnico sobre os custos envolvidos na sua concretização e os limites impostos pela realidade orçamentária.

Esse debate se insere no cerne do modelo de Estado Social e Democrático de Direito, que exige do gestor público escolhas fundamentadas, transparentes e baseadas em critérios racionais de alocação de recursos. Como bem alerta Denise Lucena Cavalcante (2014, p. 14):

“escolher em quais políticas públicas serão alocados os recursos orçamentários, embora tenha um forte cunho político, não é livre de análise e controle jurídico, uma vez que a escolha possui parâmetros definidos constitucionalmente. A noção de que os direitos importam custos leva assim a uma conscientização maior sobre a responsabilidade dessas escolhas públicas e no ordenamento dos gastos estatais.”.

---

<sup>1</sup> De acordo com FARO (2013, p. 257) “este não é o melhor caminho, já que tende a estabelecer um mínimo *imutável e fixo*, haja vista que só seria possível a escolha numa situação originária hipotética em que todos fossem *neutros e imparciais* e, ainda, em que todos fossem *iguais*, não havendo, portanto, qualquer tipo de pluralismo. [...] há que se criticar um rol de necessidades mínimas baseado em “uma linha predeterminada e canônica” e, às vezes, universal, sem que se considere, assim, o contexto em que ela será aplicada”.

Assim, o estudo dos custos dos direitos não representa um retrocesso, mas um imperativo democrático e técnico que possibilita maior equidade e efetividade na implementação das garantias constitucionais através da distribuição dos recursos orçamentários disponíveis ao gestor.

## **2.1 Os custos das políticas públicas e o desafio da concretização**

Conforme mencionado acima, assim como diversos autores que pesquisam o tema do custo da efetivação de direitos sociais através de políticas públicas, Denise Lucena Cavalcante propõe uma análise densa e articulada sobre os custos das políticas públicas como condição inafastável para a concretização dos direitos sociais. A autora afirma que as políticas públicas não são gratuitas: implicam custos financeiros e, principalmente, escolhas políticas, muitas vezes trágicas (CAVALCANTE, 2014, p. 14). Essa constatação implica admitir que não há direitos ilimitados, tampouco orçamento infindável, o que exige uma governança orientada pela responsabilidade fiscal e pelo planejamento estratégico.

Em igual sentido:

Não sendo possível – muitas vezes, nem desejável – a solução imediata de permanente tensão entre valores subjacentes aos mencionados objetivos sociais em conflito, há a necessidade de serem feitas escolhas. Essa opção entre valores denuncia o inafastável conteúdo ético das escolhas públicas. Escolhas realmente trágicas. Assim, quando afirmados direitos que demandam prestações estatais entram em choque, é inevitável uma opção, trágica no sentido de que algum não será atendido (ao menos em alguma medida) (GALDINO, 2005, p. 159).

Essa observação remete ao princípio da seletividade racional, em que a efetivação de direitos não pode ocorrer de forma desordenada, sob pena de se comprometer a lógica do sistema de proteção social. O discurso jurídico, portanto, ao tratar das políticas públicas, precisa incorporar a linguagem da economia, da administração pública e da ciência política. Em outras palavras, não se trata de relativizar direitos, mas de reconhecer que sua realização requer instrumentos de gestão compatíveis com a complexidade do Estado contemporâneo e principalmente, com a conscientização de que a diversidade de povos e regiões exige também uma diversidade de interpretações do conceito de mínimo existencial.

No campo prático, isso significa que políticas públicas eficazes precisam ser planejadas com base em dados empíricos, com definição clara de objetivos, metas, indicadores e previsão orçamentária conforme o local onde serão efetivadas. A ausência de critérios técnicos pode levar à ineficácia das ações estatais e à perpetuação de desigualdades. Quando não há controle sobre o custo das decisões políticas ou judiciais, cria-se um ambiente de insegurança institucional, em que a alocação de recursos se torna reativa e fragmentada.

O desafio se intensifica quando se considera o papel do Poder Judiciário. Ao analisar a atuação judicial na concretização de direitos, reconhece-se a importância da judicialização para a garantia de prestações estatais em determinados casos, mas se deve ter em consideração

que as decisões judiciais desprovidas de análise técnica e orçamentária podem comprometer a efetividade das políticas públicas. A crítica não se volta contra o Judiciário em si, mas contra a ausência de diálogo institucional entre os Poderes e a inexistência de parâmetros objetivos para a definição de prioridades.

Esses apontamentos revelam a necessidade de uma visão integrada do ciclo das políticas públicas, em que o custo das decisões seja considerado desde a formulação até a avaliação. O custo social das políticas públicas é um dado que deve ser incorporado ao processo decisório, e não postergado como problema secundário, pois a omissão nessa etapa compromete a eficiência administrativa e pode gerar distorções no acesso aos direitos.

Portanto, a abordagem de autores como Cavalcante, Galdino e outros oferece elementos valiosos para a construção de uma agenda racional de políticas públicas, na qual o custo dos direitos não seja argumento para negar sua realização, mas sim parâmetro para planejá-la com justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. Essa perspectiva exige, como será visto no próximo subitem, atenção redobrada em áreas sensíveis como a saúde pública e educação, onde os custos elevados e a judicialização crescente colocam desafios específicos à universalização dos direitos.

## **2.2 O custo da saúde, da educação e a seletividade da efetivação de direitos**

A área da saúde é emblemática para o debate sobre o custo dos direitos. Edson Luís KOSSMANN (2011) analisa de forma crítica como o elevado custo da saúde pública impacta a efetividade dos direitos sociais e revela as contradições entre universalidade formal e seletividade prática. Em suas palavras:

A doutrina jusconstitucional brasileira tem se apresentado com dois pontos de vista distintos em relação às condições legais de efetivação dos direitos fundamentais sociais, principalmente em relação ao direito à saúde. Por um lado, há os que entendem que os direitos fundamentais estão prescritos por normas cuja eficácia é muito reduzida e insusceptível de serem judicializados; por outro, estão aqueles que entendem que embora os direitos fundamentais sociais sejam verdadeiros direitos subjetivos do cidadão, os mesmos encontram forte resistência em sua efetivação, principalmente pela falta de recursos financeiros e orçamentários para seu custeio (KOSSMANN, 2011, p. 26).

Essa constatação leva à identificação de uma dinâmica perversa: indivíduos com maior acesso a informações e estrutura conseguem acionar o Judiciário para garantir medicamentos e procedimentos caros, enquanto a maioria da população permanece dependente de políticas públicas subfinanciadas. KOSSMANN adverte que o resultado é um sistema que compromete a equidade, favorece a seletividade e impede o planejamento racional das ações públicas, sendo necessária a “busca de alternativas de soluções para o problema da baixa efetividade constitucional nesse aspecto, em que pese divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o assunto” (KOSSMANN, idem).

A crítica vai além do custo financeiro direto. O autor aponta a fragilidade dos critérios utilizados pelo Judiciário para reconhecer o direito à saúde em casos individuais, destacando a

ausência de uma definição legal precisa sobre o que constitui o mínimo existencial em saúde. Na realidade, o que se percebe é que não há consenso doutrinário ou jurisprudencial que estabeleça os contornos desse mínimo, o que gera insegurança jurídica e assimetria nas decisões judiciais.

Para enfrentar esse cenário, Faro (2013), por exemplo, defende a adoção de políticas baseadas em evidências e em avaliações de custo-benefício, além do fortalecimento da gestão pública e do diálogo interinstitucional.

Em igual raciocínio:

Se forem considerados todos os avanços científicos e tecnológicos dos últimos anos, o que resulta em novos meios de diagnósticos e de tratamentos, inimagináveis há poucos anos atrás, todos de altíssimo custo, e se for considerado que determinado número de pessoas necessita desses novos e avançados tratamentos curativos e outros ainda pretendam submeter-se a tratamentos preventivos igualmente novos e avançados e, portanto, extremamente caros, e que tais necessidades e pretensões teriam que ser disponibilizados de forma integral e absoluta aos necessitados e pretendentes, teria-se um custo extremamente alto ao sistema de saúde, que certamente o impossibilitaria de suportar (KOSSMANN, 2011, p. 27).

A proposta do autor converge com as preocupações levantadas por Faro ao sugerir que a efetividade dos direitos deve considerar a realidade orçamentária e os impactos distributivos das decisões. Em ambos os casos, reforça-se a ideia de que o custo dos direitos não pode ser ignorado ou tratado como tabu, mas sim analisado de forma transparente, participativa e tecnicamente fundamentada.

Sobre a área de educação, com base na leitura rigorosa do artigo de Dahill-Brown e Lavery, publicado na revista *Politics & Policy* (2012) encontram-se dois novos parâmetros a acompanhar a proposta da necessária análise do custo-benefício das políticas públicas, quais sejam: capacidade estatal e vontade política.

O artigo “Implementing Federal Policy: confronting state capacity and will” das autoras acima, lança luz sobre os desafios da implementação de políticas públicas federais em contextos federativos como o dos Estados Unidos, cujas lições são especialmente úteis à realidade brasileira e se coadunam com a proposta desta pesquisa.

As autoras partem da constatação de que as dificuldades na execução de políticas federais nos estados não se limitam à adesão ou recusa formal dos entes subnacionais, mas se vinculam diretamente à existência de capacidade administrativa e à presença de vontade política concreta (DAHILL-BROWN; LAVERY, 2012, p. 563). Embora sejam conceitos frequentemente utilizados na literatura, as autoras propõem uma diferenciação mais refinada entre disposição pública e comprometimento interno com a execução, isto é, a manifestação externa de apoio a uma política não equivale, necessariamente, à mobilização efetiva de estruturas para sua execução.

O artigo observa que, em muitos casos, os estados podem demonstrar apoio retórico a uma política federal, ao mesmo tempo em que falham em mobilizar seus recursos técnicos e operacionais para concretizá-la em âmbito local. Essa discrepância revela um desafio

substancial à implementação: mesmo diante de incentivos e diretrizes federais, o resultado prático depende do quanto o ente subnacional está disposto e preparado para agir de fato.

Um exemplo utilizado pelas autoras, o qual se reproduz aqui, é o da política americana para educação: No Child Left Behind (NCLB). A NCLB, ao propor um sistema rigoroso de avaliação e responsabilização escolar, exigiu dos estados norte-americanos um grau elevado de engajamento institucional. No entanto, muitos estados responderam formalmente à lei, mas adaptaram internamente os mecanismos de implementação, gerando variações expressivas de cumprimento (DAHILL-BROWN; LAVERY, 2012, p. 567).

Essa política educacional evidencia que a eficácia da descentralização depende de muito mais do que financiamento ou comando legal. O federalismo, por sua natureza genérica, contudo, naquele país, abre espaço para interpretações e adaptações locais. No Brasil, não se encontram exemplos idênticos ou similares a essa faculdade de adaptação à realidade local de implementação. A lição, portanto, é que o desempenho de uma política pública nacional deveria estar condicionado à conjugação de fatores como: estrutura administrativa local, cultura política, capacidade técnica, e, especialmente, a tradução da vontade política em ação governamental coordenada.

A partir dessas observações, torna-se evidente que a simples transferência de responsabilidades para municípios, sem a verificação de suas condições de implementar políticas públicas, pode comprometer a efetividade do direito social. A contribuição das autoras ajuda a compreender que a implementação exige mais do que alinhamento institucional: exige condições materiais, técnicas e humanas, que variam de um território para outro.

Na realidade brasileira, especialmente em municípios de pequeno porte, é comum observar situações em que a adesão a programas federais ocorre apenas formalmente, sem a infraestrutura necessária à sua realização plena. Isso fragiliza a entrega de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e assistência social, e desafia a construção do mínimo existencial com base em critérios locais.

Portanto, a partir da abordagem teórica de Dahill-Brown e Lavery, pode-se concluir que a efetivação dos direitos sociais depende da articulação entre norma, vontade política real e capacidade de execução, especialmente no plano local. Essa combinação precisa ser considerada nos processos de definição orçamentária e nos parâmetros de avaliação da justiça distributiva territorializada.

Dessa forma, compreender os custos envolvidos na efetivação dos direitos sociais é um passo essencial para garantir sua realização de forma equitativa e sustentável. O orçamento público, a gestão racional de recursos e a definição de prioridades baseadas em evidências devem integrar o núcleo das decisões políticas e jurídicas. A próxima seção aprofunda essa análise ao examinar como os estudos sociais e orçamentários locais podem contribuir para a formação de critérios territoriais do mínimo existencial, possibilitando respostas mais adequadas às realidades concretas de cada município.

### **3. ESTUDOS SOCIAIS E ORÇAMENTÁRIOS LOCAIS NA DELIMITAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

O debate sobre o mínimo existencial tem se intensificado diante das crescentes dificuldades de financiamento das políticas públicas e da necessidade de adaptação das garantias constitucionais às realidades territoriais. Cada município apresenta contextos sociais, econômicos e orçamentários específicos, o que impõe uma abordagem metodológica capaz de traduzir os princípios constitucionais em políticas concretas e viáveis no plano local.

#### **3.1 A importância da avaliação de custo-benefício e a seleção de políticas públicas**

No estudo de Ana Paula Martinez (2009), a autora ressalta que políticas públicas não podem ser concebidas sem que se leve em consideração o binômio custo-efetividade. Ela defende a utilização de análises de custo-benefício (ACB) como instrumento essencial para orientar escolhas governamentais, principalmente em cenários de escassez. A autora observa que a ACB é um dos instrumentos mais amplamente utilizados no mundo todo para a análise de agenda e avaliação de políticas públicas, justamente porque permite quantificar os benefícios sociais esperados (bem-estar social) e compará-los aos custos envolvidos.

A proposta de Martinez é que a racionalidade na escolha de políticas não signifique abandono dos compromissos éticos com os direitos fundamentais, mas sim que a escassez de recursos seja tratada com responsabilidade técnica, analisando-se a situação anterior à implantação da política pública e a situação posterior, com seus efeitos e resultados.

A adoção da análise de custo-benefício por vezes é criticada e chamada de injusta, por partir da presente distribuição de riquezas, não colocando pesos diferentes para a melhora da situação dos mais necessitados se comparados com os mais ricos da sociedade. Assim, uma pequena melhora na situação de um escravo pode ser eficiente no sentido de Kaldor-Hicks (o escravo melhora sua situação se considerarmos que, se não fosse pelo senhor de escravos, ele nem comida teria), mas isso não tornaria a escravidão justa ou aceitável. (MARTINEZ, 2009: p. 33)

Ao fazer referência ao caso do programa de vacinação, por exemplo, a autora mostra como as análises econômicas permitiram justificar grandes investimentos públicos ao longo do tempo com base no retorno social mensurável (MARTINEZ, 2009, p. 36).

Alguns defendem a alteração da taxa de desconto naquelas circunstâncias em que, ao invés de descontarmos os recursos necessários para salvar uma vida no futuro, trazemos a valor presente os próprios benefícios (vidas salvas, por exemplo). Assim, imaginemos que dois gastos, idênticos, realizados hoje, levem a um mesmo benefício, mas em tempos diferentes no futuro: um programa ambiental que custa R\$ 10 milhões, salva mil vidas no futuro distante, ao passo que um programa de vacinação, que também custa R\$ 10 milhões, salva o mesmo número de vidas, nos próximos cinco anos. Podemos dizer que mil vidas salvas nos próximos cinco anos valem mais do que mil vidas salvas daqui a 100 anos?

Existem distintas formas de enfrentar esse dilema. Uma das mais difundidas, alinhada à perspectiva adotada pelo Escritório de Orçamento e Gestão dos Estados Unidos (U.S. OMB),

baseia-se na noção de valor estatístico da vida. De acordo com essa abordagem, o benefício associado à preservação de uma vida pode ser monetariamente estimado, o que permite aplicar, nesse contexto, as mesmas regras utilizadas para calcular o custo de oportunidade do capital<sup>2</sup>. Assim, a taxa de desconto empregada seria equivalente à média de retorno dos investimentos privados<sup>3</sup>. Uma alternativa a essa visão reconhece a legitimidade de se trazer os benefícios para valor presente, mas busca utilizar uma taxa de desconto que reflita a preferência intertemporal das pessoas. Isso significa que, assim como os indivíduos costumam preferir receber um pagamento no presente a esperar um ano por ele, também tendem a valorizar mais os benefícios de saúde ou de sobrevivência que ocorrem imediatamente, mesmo quando esses ganhos não são financeiros, mas traduzem melhorias no bem-estar.<sup>4</sup>

Conforme debate acima, a monetização de benefícios sociais consiste na atribuição de um valor financeiro a impactos gerados por políticas públicas que, em regra, não têm preço de mercado. Esse exercício permite que se comparem os custos da política com os benefícios gerados, utilizando uma linguagem comum à análise econômica. Em diversos casos, os efeitos positivos de uma política — como a redução de mortes, o aumento da escolaridade ou a ampliação do acesso ao saneamento — podem ser convertidos em estimativas financeiras, a partir de métodos como o valor estatístico da vida, o custo evitado (como em internações hospitalares) ou os ganhos futuros de renda.

Por exemplo, ao implementar um programa nacional de vacinação, seguindo a mesma linha anterior, o Estado pode estimar quantas vidas serão salvas e, com base em estudos econômicos, atribuir um valor monetário a esse resultado. Da mesma forma, políticas públicas de alfabetização podem ser justificadas com base no aumento projetado da renda dos indivíduos educados, valor que pode ser atualizado a valor presente e comparado ao investimento necessário. Ainda que haja limites éticos e técnicos para esse tipo de exercício, a monetização de benefícios permite que a tomada de decisão pública seja mais racional, transparente e compatível com o debate orçamentário — especialmente quando se trata da alocação de recursos escassos entre múltiplas demandas sociais, que é a realidade de grande parte dos municípios brasileiros.

---

<sup>2</sup> O custo de oportunidade do capital é a **taxa de retorno esperada** da melhor alternativa de investimento que foi preferida em favor de outra decisão de alocação de recursos. No contexto da **avaliação de políticas públicas**, especialmente quando se estimam os custos e benefícios futuros de uma ação governamental (como a construção de um hospital, vacinação ou programas sociais), o custo de oportunidade do capital é usado para **"descontar" os valores futuros para o presente**. Isso significa que se compara o que o Estado ganharia se aplicasse aquele recurso em outra ação com retorno potencial. O objetivo é saber se o investimento público em determinada política compensa frente a outras possibilidades.

<sup>3</sup> A taxa de desconto utilizada em avaliações de políticas públicas representa a preferência temporal por benefícios no presente em detrimento do futuro. Quando se adota como referência a média de retorno dos investimentos privados, assume-se que o capital público poderia render, em tese, o mesmo que renderia se alocado em investimentos do setor privado. Assim, uma política pública só seria justificável se gerasse benefícios sociais futuros iguais ou superiores ao que se deixaria de ganhar em aplicações privadas com taxa de retorno equivalente.

<sup>4</sup> “simplesmente parar de empregar taxas de desconto na escolha de políticas públicas pode levar a enormes distorções, optando-se por políticas que gerem resultados em um futuro distante em detrimento daquelas que salvem vidas hoje. Se os benefícios não são descontados (uma vida salva no futuro vale o mesmo que uma vida salva hoje), mas os custos são (uma vez que estes estão expressos em pecúnia), o resultado paradoxal de não se adotar uma taxa de desconto é o de que políticas que poderiam salvar vidas (e que custam dinheiro) seriam sempre adiadas (R\$ 1 gasto no futuro é melhor do que R\$ 1 gasto no presente)” (MARTINZEZ, 2009, p. 37).

Esse raciocínio tem aplicação direta na construção do mínimo existencial. Ao se definir o núcleo essencial de uma política pública, sobretudo em saúde, educação ou assistência, é preciso estimar o custo real de cada componente, o número de beneficiários e os impactos esperados. Assim, a metodologia econômica fortalece a capacidade de escolha do gestor público, tornando mais transparente o processo de priorização e de sua vinculação ao orçamento disponível no presente e nos exercícios projetados seguintes.

### **3.2 A avaliação da eficiência no plano municipal**

Nesta pesquisa, defende-se que a eficiência deve ser um dos critérios centrais para a delimitação de prioridades locais, isto porque a ausência de método hábil a medir a eficiência de municípios na alocação de recursos públicos revela disparidades significativas entre cidades de tamanho e orçamento semelhantes.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2019):

(...) Essas ineficiências [em gastos públicos] podem representar um prejuízo de até US\$ 68 bilhões por ano, ou o equivalente a 3,9% do PIB do país. Isso significa que há amplo espaço para melhorar os serviços oferecidos à população sem implicar em aumento dos gastos públicos.

A instituição acima sugere que, para que haja mais eficiência do gasto público no Brasil, o país deve melhorar a gestão do investimento público, priorizando os projetos com maior impacto social e que garantam o crescimento futuro do país. Suas recomendações incluem investir mais em crianças do que em idosos, aprimorar a gestão do funcionalismo público a partir de mecanismos de meritocracia e revisão da estrutura de carreiras e salários, fortalecer os sistemas de compras públicas e criar mecanismos que assegurem as transferências de recursos para aqueles que realmente necessitam, entre outras recomendações.

Nesta realidade, é comum observar que municípios com estruturas orçamentárias equivalentes apresentam resultados sociais completamente distintos, o que evidencia a existência de falhas na gestão, falta de planejamento e ineficiência no uso dos recursos, o que demonstra que a mera aplicação de recursos financeiros não garante, por si só, o cumprimento do mínimo existencial, sendo indispensável associar volume de gastos à qualidade do gasto público e à regionalização dessa aplicação.

Essa constatação é relevante, pois reafirma a tese de que os critérios para aferição do mínimo existencial não podem ser exclusivamente normativos ou quantitativos. É necessário considerar a capacidade de entrega, a cobertura efetiva da política e o custo médio por beneficiário em cada território. A territorialização dos dados, portanto, é condição essencial para qualquer pretensão de justiça distributiva eficaz.

Logo, a ausência de um modelo analítico que conjugue custo, impacto e cobertura territorial resulta em avaliações incompletas e decisões muitas vezes influenciadas por critérios políticos (agenda) ou setoriais (stakeholders, burocratas de rua entre outros). Por essa razão, torna-se essencial fomentar uma cultura de avaliação de políticas públicas nos municípios, com

estrutura mínima para coleta e análise de dados, sistemas integrados de informação e capacitação técnica continuada das equipes gestoras. Apenas com base nesses dados será possível formular respostas adaptadas às realidades locais, preservando o princípio da isonomia material sem ignorar as desigualdades de base.

Dessa forma, o próximo capítulo buscará justamente aprofundar essa conexão entre dados territoriais e a formulação de políticas públicas, propondo critérios locais para a definição do mínimo existencial real. A ideia é demonstrar que apenas com base em diagnósticos específicos, territorializados e baseados em evidências, é possível construir uma noção realista e aplicável do instituto, compatível com as capacidades locais de entrega e com a justiça distributiva em seu sentido mais concreto.

### 3.3 Abordagens metodológicas para formulação e avaliação

Ana Luiza Viana, no artigo “Abordagens metodológicas em políticas públicas” (1996), apresenta um panorama dos principais modelos utilizados na formulação e avaliação de políticas públicas, enfatizando que as escolhas metodológicas impactam diretamente os resultados alcançados. A autora destaca que a metodologia limitada de implementação de políticas públicas, associada a processos incrementais de decisão, a baixa capacidade institucional e à instabilidade orçamentária, não reflete as reações do público-alvo das políticas públicas.

as reações do público-alvo das políticas foram pouco estudadas, pois o foco das análises sempre incidiu sobre o lado governamental e não sobre a visão da implementação como ação social, identificando os atores não-governamentais apenas como objeto das políticas (VIANA, 1996, p. 23)

Aqui, defende-se o uso de abordagens combinadas (incrementalismo com análise sistemática e participação social<sup>5</sup>), reforçando-se que a produção de políticas públicas no Brasil exige atenção ao contexto local, à experiência acumulada e à aprendizagem institucional.

Neste cenário, Ana Viana também enfatiza a importância da análise *ex ante* e *ex post* para aprimorar o ciclo das políticas públicas (VIANA, 1996, p. 30)<sup>6</sup>, o que contribui diretamente para a consolidação de um conceito de mínimo existencial contextualizado, tecnicamente justificável e democraticamente construído. A contribuição metodológica da autora, ao estudar a teoria de Rolando Franco e Ernesto Cohen, é essencial para a construção de políticas públicas orientadas pela realidade territorial e ancoradas em instrumentos de avaliação e controle.

Os estudos de avaliação, por sua vez, são de tipo específico, compreendendo a investigação avaliativa e a avaliação propriamente dita. Esta última pode abranger dois

<sup>5</sup> O incrementalismo com análise sistemática e participação social corresponde a uma abordagem realista na formulação de políticas públicas, segundo a qual as decisões governamentais ocorrem por ajustes graduais (incrementais) em políticas já existentes, evitando rupturas drásticas. A análise sistemática exige que esses ajustes considerem os impactos interdependentes e a sustentabilidade do conjunto das ações públicas. A participação social, por sua vez, assegura que tais mudanças sejam orientadas por demandas concretas da população, promovendo legitimidade e aderência territorial às escolhas de governo.

<sup>6</sup> Em igual sentido, a análise de Ana Martinez (2009) sobre o custo-benefício na implantação de políticas públicas.

tipos de estudo: a avaliação de processo e a de impacto. [...] Ambas são avaliações ex post – ocorrendo durante e depois da fase de implementação. As avaliações ex ante compreendem o cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política.

Percebe-se que a melhor metodologia de estudo da melhor política pública aplicável em um determinado local, conforme um determinado orçamento, deve passar por ações que analisam tanto uma situação atual, como uma situação nova a ser implementada por uma política, um programa ou um projeto governamental que considere o custo atual, o custo de implantação, o custo de manutenção e os benefícios a curto, médio e, principalmente, a longo prazo.

A distinção entre os dois momentos da avaliação, portanto, é fundamental para uma abordagem metodológica madura, pois permite tanto a previsão de riscos quanto a correção de rumos. Em particular, a análise *ex ante* permite estimar se determinada política ou gasto público é compatível com o orçamento local e com as metas sociais almejadas, enquanto a avaliação de impacto indica se os resultados alcançados justificam sua continuidade, expansão ou reformulação. Nesse sentido, a construção de uma política pública voltada à garantia do mínimo existencial com critérios locais exige o cruzamento dessas duas lógicas avaliativas, de modo a equilibrar ideal normativo e realismo fiscal.

Além disso, o modelo metodológico defendido por Viana incorpora os ensinamentos de Rolando Franco e Ernesto Cohen, cujas obras propõem uma compreensão mais ampla da implementação das políticas públicas como processo social, permeado por conflitos, adaptações e interações entre diversos atores. Ao integrar essa perspectiva, a avaliação da política pública ultrapassa o domínio estatal e passa a considerar a atuação de movimentos sociais, conselhos de políticas públicas, associações comunitárias e o próprio comportamento dos beneficiários como elementos centrais para o sucesso ou fracasso da ação estatal.

Desta forma, a territorialização da política, portanto, não pode ser apenas uma adaptação administrativa, mas deve ser compreendida como uma diretriz metodológica para toda a cadeia de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Com base nos estudos de Viana (1996), é possível afirmar que a melhor metodologia para definir a política pública mais adequada a um determinado território envolve o exame cuidadoso da situação atual (diagnóstico), a identificação dos custos de implantação e manutenção, e a projeção dos benefícios esperados a curto, médio e longo prazo. Tais elementos são indispensáveis para garantir que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência, equidade e aderência às demandas reais da população.

Consolidando essas diretrizes, o próximo item explorará de forma mais detalhada os instrumentos já disponíveis no plano municipal para a aferição do mínimo existencial local e a priorização do gasto público, considerando tanto os aspectos técnicos da mensuração de custos quanto os mecanismos de escuta social e pactuação democrática.

### 3.4 Considerações sobre a territorialização do mínimo existencial

A partir dos estudos apontados até o momento, percebe-se que o conceito de mínimo existencial, embora juridicamente estruturado como núcleo intangível dos direitos fundamentais, só ganha real eficácia quando articulado a critérios técnicos, dados empíricos e realidades locais.

Uma ideia deve ficar clara: o controle de custos não deve representar redução de direitos, mas o caminho para a sua viabilização concreta e responsável. Esse raciocínio se aplica com especial ênfase ao nível municipal, onde as condições de implementação e os custos dos serviços públicos variam consideravelmente, exigindo políticas que respeitem a diversidade regional sem comprometer a isonomia.

A territorialização dos direitos exige, assim, mapeamento das vulnerabilidades sociais, estimativa realista dos custos de implementação e análise das possibilidades financeiras de cada município. Trata-se de integrar dados de saúde, educação, renda, habitação e acesso a serviços à lógica orçamentária e institucional local, para que os direitos não sejam apenas promessas normativas.

A formulação do mínimo existencial com base territorial, contudo, não significa relativizar os direitos sociais, mas sim reconhecer que sua concretização exige estratégias específicas e adaptadas. Essa compreensão está em consonância com os princípios da equidade e da justiça distributiva.

Como observa Fernando Scaff, o mínimo existencial deve ser garantido em termos concretos, o que impõe ao Estado a responsabilidade de articular sua ação orçamentária à proteção dos direitos fundamentais. “Sabe-se que as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos” (SCAFF, 2005, p. 84).

Isso demanda que os entes locais definam prioridades com base em critérios técnicos e participação social qualificada, compatibilizando as exigências constitucionais com os meios orçamentários efetivamente disponíveis.

Nesse cenário, o orçamento público local deve ser compreendido não apenas como instrumento contábil-financeiro, mas como expressão das prioridades políticas democráticas, traduzindo escolhas que afetam diretamente a vida cotidiana dos cidadãos que não possuem acesso a esses bens e serviços (saúde, habitação, educação, saneamento etc.) no mercado privado. Trata-se de um dever do Estado, para o qual, não sendo gerador de recursos, depende de arrecadação própria ou de empréstimos obtidos no mercado privado (SCAFF, 2005, p. 84), logo, possui a obrigação de bem gerenciar suas metas sociais e sua fonte de custeio.

Essas metas sociais devem, portanto, ser relacionadas ao mínimo existencial mais próximo do administrador público, ou seja, deve refletir a realidade local e suas vulnerabilidades a serem suprimidas por meio de aplicação adequada de recursos públicos em políticas sociais.

O mínimo existencial não é uma categoria universal. Varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidades para o exercício de

liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará este patamar mínimo existencial (SCAFF, 2005, p. 86).

Logo, a concretização dos direitos sociais depende da institucionalização de práticas orçamentárias comprometidas com a redução das desigualdades. Assim, a construção do mínimo existencial territorializado representa uma síntese entre a norma constitucional e a realidade municipal — um caminho necessário para a efetividade dos direitos fundamentais em contextos de desigualdade estrutural e limitação de recursos.

Neste contexto, vale lembrar que a estipulação de um mínimo existencial local possui ligação relacional com o conceito de reserva do possível também local, pois a escusa de efetivação de direitos por ausência de recursos financeiros somente pode ser invocada se houver comprovação de que há parte do orçamento sendo utilizado para suprir no todo ou em uma boa parte o mínimo existencial social (problemas locais específicos).

A articulação entre norma, orçamento e território, portanto, quando feita com base em critérios objetivos, participação cidadã e avaliação contínua, permite que o mínimo existencial deixe de ser apenas um conceito abstrato e se torne parâmetro real de atuação estatal. Isso reforça o papel do município como espaço privilegiado de materialização dos direitos sociais e como agente ativo na construção de uma cidadania efetiva.

## **4. A CONSTRUÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL TERRITORIALIZADO**

A abordagem tradicional sobre o mínimo existencial buscou, por muito tempo, uma definição uniforme e nacional, ancorada em pressupostos constitucionais e decisões judiciais genéricas. No entanto, diante das disparidades regionais e das restrições financeiras enfrentadas pelos municípios, torna-se imperativa uma releitura desse conceito que considere os critérios locais, os custos territoriais de implementação e a capacidade real de entrega de serviços públicos essenciais. A incorporação de dados empíricos, participação social e instrumentos de planejamento territorial à definição do mínimo existencial pode fortalecer a legitimidade democrática e a efetividade do direito à dignidade.

### **4.1. Da uniformização à contextualização: por uma definição territorializada**

A definição do mínimo existencial, quando reduzida a critérios homogêneos ou meramente normativos, perde sua aderência às realidades sociais concretas. Enquanto natureza jurídica, o mínimo existencial deve ser compreendido como um conceito fluido, que se adapta às possibilidades orçamentárias, mas sem perder sua essência protetiva. Nesse sentido, é preciso superar a lógica da uniformização e reconhecer que o que é mínimo em um contexto urbano metropolitano pode ser inalcançável, ou insuficiente, em municípios de pequeno porte e baixa arrecadação.

A territorialização do conceito impõe, portanto, um novo paradigma, em que a efetividade dos direitos sociais se dá por meio da contextualização institucional, financeira e

social das políticas públicas. A execução local das políticas sociais, neste contexto, deve considerar os arranjos institucionais e os perfis de vulnerabilidade específicos de cada comunidade. Essa compreensão impõe uma postura ativa dos entes subnacionais, que devem participar da definição de metas mínimas, com base em dados estatísticos, indicadores sociais e capacidade de gestão local ou regional.

Além disso, a eficiência e a justiça na aplicação de recursos públicos só podem ser analisadas à luz da realidade onde se insere a política. Dessa forma, a contextualização do mínimo existencial não representa uma relativização de direitos, mas sua efetivação responsável e aderente às demandas reais dos cidadãos.

De igual forma, a questão da justificativa da reserva do possível deve ser trabalhada com parcimônia. Como dito acima, as demandas sociais são infinitas, mas os recursos públicos não o são, contudo, a boa gestão destes deve resguardar a possibilidade de atendimento proporcional aos problemas encontrados, para que haja sua solução no menor tempo possível.

Neste sentido:

A teoria da reserva do possível somente poderá ser invocada se houver comprovação de que os recursos arrecadados estão sendo disponibilizados de forma proporcional aos problemas encontrados, e de modo progressivo a fim de que os impedimentos ao pleno exercício das capacidades sejam sanados no menor tempo possível (SCAFF, 2005, p. 99)

O ponto levantado pelo autor acima delimita o binômio mínimo existencial x reserva do possível quando se trata de elaborar políticas públicas locais, ou seja, deve-se analisar a realidade social e as vulnerabilidades onde os recursos orçamentários são aplicados, considerando-se as peculiaridades de cada grupo de pessoas, município ou região.

#### **4.2. Instrumentos municipais para aferição do mínimo e priorização do gasto**

A aferição do mínimo existencial em nível local depende de ferramentas que auxiliem o gestor na análise das prioridades, na organização orçamentária e no monitoramento da entrega de serviços. Para tanto, os municípios devem utilizar instrumentos de planejamento e avaliação integrados, tais como os Planos Plurianuais (PPA), os Indicadores de Gestão Municipal (IGM), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) local, os mapas de vulnerabilidade social e os sistemas informatizados de saúde e assistência.

Não obstante, a escolha metodológica deve levar em conta a complexidade do problema e a capacidade institucional do município para propor e avaliar políticas públicas de forma contínua. Nesse sentido, a utilização de matrizes de priorização, metodologias participativas e indicadores compostos favorece a alocação racional de recursos e evita escolhas arbitrárias ou clientelistas.

Outra estratégia relevante consiste na adoção de marcos locais de referência para o mínimo existencial, pactuados com os conselhos municipais de políticas públicas e submetidos à revisão periódica. Isso permite transparência, controle social e evolução contínua das metas.

Logo, o que deve ser ressaltado nesta pesquisa é que o custo das políticas públicas deve ser calculado a partir de estimativas técnicas claras, para que a gestão possa compatibilizar a promessa normativa com a entrega efetiva para futura verificação do custo-benefício na sua manutenção ou modificação.

Portanto, a definição do mínimo existencial com critérios locais não depende apenas de vontade política, mas do aprimoramento institucional, da governança baseada em evidências e da valorização da participação social na gestão pública. Só assim será possível garantir, em contextos diversos, a dignidade mínima a que todos os cidadãos têm direito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste artigo permitiu demonstrar que o mínimo existencial, embora consagrado juridicamente como núcleo irredutível dos direitos fundamentais, somente se concretiza de forma efetiva quando articulado a instrumentos de gestão pública que respeitem as realidades territoriais e as restrições orçamentárias locais. O trabalho percorreu os fundamentos normativos, teóricos e metodológicos que sustentam a necessidade de territorialização dos direitos sociais, destacando a importância de critérios técnicos, dados empíricos e participação social qualificada na definição do conteúdo mínimo a ser garantido pelo Estado.

A partir dos estudos de CAVALCANTE (2014), GALDINO (2005), KOSSMANN (2011), MARTINEZ (2009), SCAFF (2005), VIANA (1996), DAHILL-BROWN e LAVERY (2012) entre outros autores, observou-se que a dimensão financeira das políticas públicas não pode ser ignorada, sob pena de comprometer tanto a eficácia normativa quanto a equidade na sua execução. O enfoque adotado permitiu demonstrar que a alocação racional de recursos e a definição de prioridades com base em evidências são compatíveis — e necessárias — à realização progressiva dos direitos sociais, especialmente em contextos de desigualdade regional.

Também foi possível verificar que instrumentos como o planejamento orçamentário local, os indicadores de vulnerabilidade, a análise de custo-benefício e os mecanismos participativos de monitoramento contribuem para a construção de um “mínimo existencial local”, entendido não como limitação de direitos, mas como sua formulação contextualizada e pragmática, capaz de promover justiça distributiva com responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, conclui-se que a articulação entre os direitos constitucionais e a realidade dos municípios exige uma virada epistemológica e prática: o reconhecimento de que os direitos sociais não podem ser tratados apenas sob a ótica da legalidade abstrata, mas precisam ser pensados em diálogo com os recursos disponíveis, os indicadores locais e a governança democrática.

O desafio da efetividade dos direitos fundamentais, portanto, demanda uma abordagem interdisciplinar, crítica e territorializada, que une teoria constitucional, gestão pública, análise de políticas e justiça social. Os caminhos delineados neste artigo apontam para

uma agenda de pesquisa e ação pública comprometida com o aperfeiçoamento dos mecanismos de garantia do mínimo existencial com critérios locais, sobretudo em um cenário de crescente pressão sobre os orçamentos subnacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Gastos públicos ineficientes no Brasil chegam a 3,9% do PIB: estudo do BID. 2019. <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/gastos-publicos-ineficientes-no-brasil-chegam-39-do-pib-estudo-do-bid>. Acesso em 30 de julho de 2025.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1–18, jan./jun. 2014.

DAHILL-BROWN, Sara E.; LAVERY, Lesley. Implementing federal policy: confronting state capacity and will. In: **Politics and policy**, v. 40, n. 4, 2012, p. 557-592.

FARO, Júlio Pinheiro. Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. In **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.10, n. 1, 2013, p. 250-269.

FREY, Klaus. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC. **Cadernos de pesquisa**, n. 18, 1999.

GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

KEYNES, John. M. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KOSSMANN, Edson Luís. Efetividade dos direitos fundamentais sociais e o problema do alto custo da saúde. In **Saúde e transformação social**. Florianópolis, v.1, n.3, 2011, p. 23-30.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. In:, v. 32, n. 4, jul./ago. 1992, p. 298-310.

MARTINEZ, A. P. Análise de custo-benefício na adoção de políticas públicas e desafios impostos ao seu formulador. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 251, p. 29–59, 2009 **Public Administration Review**.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de políticas públicas: uma questão orçamentária. In **Derecho y Cambio Social**, pp 1-25, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: Verba Juris, ano 4, n. 4, jan./dez. 2005, p. 79-104.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.30, mar./abr. 1996, p. 5-43.