

# ENTRE A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

*BETWEEN THE RESERVE OF THE POSSIBLE AND THE EXISTENTIAL MINIMUM: PUBLIC  
POLICIES AND THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL RIGHTS IN A DEMOCRATIC RULE-OF-LAW  
STATE*

**Antônia Neuma Mota Moreira Dias**

Juíza da 20ª Vara Cível de Fortaleza/CE. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza-UNIFOR. Pós-graduada pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduada pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC).

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i3.567>

Publicado em: 13.03.2026

**Resumo:** O presente artigo analisa a relação entre políticas públicas, a teoria da reserva do possível e a garantia do mínimo existencial no âmbito da efetivação dos direitos sociais. Parte-se da compreensão de que a concretização dos direitos fundamentais de natureza prestacional depende da atuação estatal por meio de políticas públicas adequadas, planejadas e comprometidas com a realização do interesse coletivo. Entretanto, a limitação de recursos financeiros frequentemente é invocada pelo Estado como justificativa para a não implementação de tais direitos, com fundamento na denominada teoria da reserva do possível. Nesse contexto, discute-se o papel do mínimo existencial como limite material à atuação estatal, derivado do princípio da dignidade da pessoa humana, que impõe ao Estado a garantia de condições mínimas para uma existência digna. Analisa-se ainda a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas quando verificada a omissão estatal na proteção de direitos fundamentais, bem como a importância da participação cidadã na formulação e fiscalização dessas políticas. Conclui-se que a efetivação dos direitos sociais exige não apenas responsabilidade fiscal, mas também compromisso político e institucional com a dignidade da pessoa humana e com os valores do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Direitos sociais; Reserva do possível; Mínimo existencial; Dignidade da pessoa humana.

**Abstract:** This article analyzes the relationship between public policies, the theory of the 'reserve of the possible', and the guarantee of the existential minimum in the realization of social rights. The study is based on the understanding that the implementation of fundamental social rights depends on effective state action through public policies that are properly planned and committed to the public interest. However, the scarcity of financial resources is often invoked by the State as a justification for failing to implement such rights, based on the theory known as the 'reserve of the possible'. In this context, the concept of the existential minimum is examined as a material limit to state action, derived from the principle of human dignity, which requires the State to ensure minimum conditions for a dignified existence. The article also addresses the role of the Judiciary in reviewing public



policies when state omission compromises the protection of fundamental rights, as well as the importance of citizen participation in the formulation and oversight of public policies. It concludes that the effective realization of social rights requires not only fiscal responsibility but also political and institutional commitment to human dignity and to the principles of the Democratic Rule of Law.

**Keywords:** Public policies; Social rights; Reserve of the possible; Existential minimum; Human dignity.

## 1 Introdução

As políticas públicas constituem instrumento essencial para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição. No Estado Democrático de Direito, a atuação estatal não pode limitar-se à garantia formal de direitos, devendo promover condições concretas para sua efetivação. Nesse contexto, os direitos sociais assumem papel central, exigindo do Estado a implementação de prestações positivas destinadas à promoção da igualdade material e da dignidade da pessoa humana.

Entretanto, a concretização desses direitos frequentemente encontra obstáculos decorrentes da limitação de recursos financeiros e da necessidade de definição de prioridades na alocação do orçamento público. Surge, assim, o debate em torno da denominada teoria da reserva do possível, segundo a qual a efetivação dos direitos sociais estaria condicionada à disponibilidade de recursos estatais.

Em contraposição a essa perspectiva, desenvolveu-se no âmbito da doutrina constitucional o conceito de mínimo existencial, entendido como o núcleo essencial de direitos sociais indispensáveis à garantia de condições mínimas de existência digna. A partir dessa compreensão, sustenta-se que a limitação de recursos não pode servir de justificativa para a supressão ou negação de direitos fundamentais essenciais.

O presente artigo tem por objetivo analisar a relação entre políticas públicas, reserva do possível e mínimo existencial, discutindo os limites da atuação estatal e o papel do Poder Judiciário no controle das políticas públicas quando verificada a omissão do Estado na efetivação de direitos sociais.

## 2 Políticas públicas e a realização do interesse coletivo

Por políticas públicas entende-se o conjunto de providências adotadas pelo Estado para satisfação do interesse público. Aos poderes que integram o Estado, dentro das respectivas esferas de competência, compete a formulação de políticas públicas voltadas à realização dos objetivos socialmente relevantes.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação governamental resultantes de processos juridicamente regulados, que

visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Os recursos financeiros do Estado são sempre escassos frente às reais necessidades da sociedade. Por essa razão, torna-se indispensável o planejamento das ações governamentais e a definição de prioridades na aplicação do orçamento público. As leis orçamentárias, previstas na Constituição, constituem importantes instrumentos de planejamento estatal e refletem as escolhas políticas relacionadas à implementação de políticas públicas.

As políticas públicas devem ser formuladas sempre buscando a satisfação do interesse da sociedade, priorizando aquilo que mais anseia a população em determinado momento. Entretanto, por fatores diversos, inclusive, a ausência de espírito republicano, a prevalência de interesses privados em detrimento da supremacia do interesse coletivo, constata-se graves distorções na sua elaboração.

A destinação de recursos públicos a empreendimentos considerados de baixa prioridade social pode ampliar desigualdades estruturais e comprometer a efetividade de políticas voltadas à garantia de direitos fundamentais. Um exemplo frequentemente mencionado de distorção na alocação de recursos públicos refere-se aos elevados gastos realizados para a construção de estádios e infraestrutura vinculados à Copa do Mundo de 2014, fato que suscitou intenso debate acerca das prioridades na formulação de políticas públicas.

Essa aplicação do dinheiro público em obras rigorosamente supérfluas, agrava o fosso da desigualdade entre as pessoas, acarretando maior procura do Poder Judiciário para compelir o Poder Público a dar efetividade aos direitos sociais, cuja fruição é dificultada pela aplicação sem critério razoável do dinheiro público.

O cidadão, que paga tributo, não é ouvido para sequer opinar quanto deve ser o gasto com a Copa. Isso representa uma afronta à democracia participativa prevista na Constituição. Quem paga as contas do Estado não pode deixar de ter voz no direcionamento do dinheiro público.

A propósito, discorrendo sobre os institutos da democracia semi-direta, observa Paulo Bonavides:

A ingerência direta do Povo na obra legislativa fora doutrinariamente preconizada desde o século XVIII, quando Rousseau escreveu que ‘os deputados não são, nem podem ser, representantes do Povo; são apenas seus comissários: nada podem concluir em matéria definitiva’. E acrescentou: ‘toda lei que o povo pessoalmente não haja ratificado é nula: não é lei’.

Como dificilmente se poderia volver à solução política do governo direto, exequível naqueles Estados-cidade da Grécia, ‘onde do alto de uma acrópole se vislumbra todo o território’, o constitucionalismo democrático da idade contemporânea, mais intimamente ligado às inspirações da doutrina da soberania popular, elegeu alguns instrumentos de participação, que dão ao Povo, conservadas embora em parte as formas representativas, a palavra final relativa a todo o ato governativo. É o que ocorre com a democracia semidireta” (p. 302)

A questão não deve ser vista, portanto, apenas sob o ângulo da possibilidade de o Poder Judiciário intervir para dar efetividade aos direitos sociais. Deve a sociedade exigir que os cidadãos sejam ouvidos, que os governantes compreendam que quem exerce o poder por delegação deve fazer o melhor, não para o seu próprio interesse e sim para o bem comum.

Parece haver unanimidade entre os especialistas no diagnóstico de que a educação de qualidade, sobretudo na infância, é a chave para o combate eficaz contra a desigualdade, contra a violência, enfim para garantir vida digna aos cidadãos. Não priorizar essa área, gastando os governantes valores expressivos com aquilo que é supérfluo, é absolutamente inútil. É punir a população, aumentando, enfim, a perspectiva de mais demanda ao Judiciário, em decorrência do agravamento da crise na segurança pública e na saúde.

As políticas públicas, para a produção efetiva dos seus efeitos em favor da coletividade, devem ser elaboradas com propósitos comprometidos seriamente com o bem de todos os seus destinatários. Políticas públicas formuladas com objetivos puramente eleitoreiros, destinadas à captação de votos ou para a mera projeção dos governantes responsáveis por sua formulação são fadadas ao desperdício de verba pública por projetarem “desvio de finalidade” na meta a que se propõem.

Acrescente convocação do Judiciário para dar efetividade aos direitos sociais é consequência das distorções graves na formulação e execução das políticas públicas. Isso decorre do excesso de fisiologismo e ineficiência da Administração Pública. A propósito, adverte o especialista suíço em recrutamento Egon Zehnder (2012, p. 17 a 21):

a falta de qualificação dos funcionários públicos nomeados por padrinhos políticos chega a ser mais danosa do que a corrupção.

[...] Um ministro sem credibilidade em seu campo de atuação ou sem habilidade para montar uma boa equipe pode paralisar os serviços públicos sob sua responsabilidade. Uma população bem-educada não toleraria isso.

[...] Na Suíça, onde moro, não existe um único cargo público que possa ser preenchido por alguém cuja única qualificação seja atender a critérios políticos.

Para a formulação de políticas públicas que busquem a satisfação do bem comum é necessário, como premissa básica, que os governantes, responsáveis por sua formulação, sejam dotados de efetivo “espírito público” e não apenas “disfarcem” seus propósitos escusos ou inconfessáveis nas “providências” que adotam para sua perpetuação no poder. Busquem efetuar nomeações para cargos relevantes, levando sempre em consideração a retidão do indicado, a sua competência e dedicação ao serviço. A realidade vivenciada por diferentes povos não deixa dúvida: sem preparar o homem para o exercício do poder, dificilmente a sociedade produzirá governante capaz de colocar o interesse coletivo acima das suas ambições pessoais, no gerenciamento da Administração Pública.

Inaceitável se mostra o alijamento dos cidadãos da formulação das políticas públicas, máxime diante da consagração da democracia participativa no parágrafo único do art. 1º,

da Constituição, ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ângela Vieira Neves mostra a necessidade de os cidadãos interferirem nas políticas públicas:

A agenda da Reforma do Estado e a crítica ao estado burocrático e centralizador passaram a ser direções tanto da esquerda quanto da direita. De um lado, atribuiu-se forte ênfase à minimização do Estado na ótica neoliberal, colocando-se o mercado como regulador das necessidades. Por outro, a crítica da esquerda à centralização e à burocratização do Estado traz a proposta de novo desempenho institucional na relação entre Estado e Sociedade mediante a construção de uma Reforma do Estado que buscase a democratização e a construção de novo formato em processo de co-gestão. (Cultura Política e Democracia Participativa)

A esse respeito, Oliveira (1999, p.7). diz: “ao invés, portanto, da proposta neoliberal de que o Estado deixe de intervir na economia e na sociedade, a proposição agora é que a sociedade civil seja capaz de intervir no Estado”.

Ao ensejo de emprestar maior seriedade no trato da coisa pública, a Lei nº 9.504/97 que regula as eleições no Brasil dispõe no art. 11, § 1º, IX:

O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

IX – *propostas* defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

Como se percebe, o legislador tentou impor aos futuros ocupantes da chefia do Poder Executivo, nos três níveis de poder, a especificação aos cidadãos daquilo que pretendem viabilizar após posse no cargo. Essas propostas devem ser elaboradas com seriedade, devendo conter as diretrizes das políticas públicas a serem implementadas pelo futuro governante.

Infelizmente, muitas dessas propostas são elaboradas pelos marqueteiros da campanha sem compromisso algum do candidato com a sua real execução. Daí o total descompasso entre as promessas de campanha e a realidade gerencial da Administração. Para muitos eleitos, parece que a única preocupação era apenas de ludibriar a boa-fé dos eleitores, com base em pesquisa, apontando as suas prioridades. Por certo, a previsão de sanção para aqueles que prometem durante a campanha e fazem exatamente o contrário quando chegam ao Poder permitiria um amadurecimento maior daqueles que se propõem a exercer o poder político.

### **3 A teoria da reserva do possível na efetivação dos direitos sociais**

A implementação dos direitos sociais implica custos econômicos significativos para o Estado, circunstância que frequentemente gera debates acerca dos limites da atuação estatal na garantia desses direitos.

Essas limitações deram origem à teoria que se denomina *Reserva do Possível*, desenvolvida inicialmente na jurisprudência constitucional alemã, em decorrência de um caso que foi submetido à Suprema Corte Constitucional daquele país.

Conta-se que um estudante alemão exigia o direito de ter acesso ao ensino superior. No entanto, naquela época, todas as universidades alemãs eram públicas e limitavam o número de alunos por sala, para manter a qualidade de ensino. O Tribunal concluiu que o direito do estudante só poderia ser negado, dentro de determinados condicionantes, entre os quais a comprovada insuficiência de recursos financeiros do Estado para atender toda a demanda.

O conceito evoluiu e acabou sendo indevidamente ampliado, apesar de certo consenso na doutrina no sentido de que a teoria não pode ser invocada quando estiver em jogo a realização de direitos sociais básicos, que constituem o núcleo elementar da dignidade da pessoa humana.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que a invocação dessa teoria deve ser acompanhada da demonstração objetiva da impossibilidade financeira do Estado. O Ministro Celso de Mello (2013), do Supremo Tribunal Federal, votando sobre o tema, assim se manifestou:

Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o arbitrário, ilegítimo e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência e de gozo de direitos fundamentais (ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Informativo/STF nº 345/2004), a significar, portanto, que se revela legítima a possibilidade de controle jurisdicional da invocação estatal da cláusula da “reserva do possível”, considerada, para tanto, a teoria das restrições das restrições”, segundo a qual – consoante observa LUÍS FERNANDO SGARBOSSA (“Crítica à Teoria dos Custos dos Direitos”, vol. 1/273-274, item n. 2, 2010, Fabris Editor) – as limitações a direitos fundamentais, como o de que ora se cuida, sujeitam-se, em seu processo hermenêutico, a uma exegese necessariamente restritiva, sob pena de ofensa a determinados parâmetros de índole constitucional, como, p. ex., aqueles fundados na proibição de retrocesso social, na proteção ao mínimo existencial (que deriva do princípio da dignidade da pessoa humana), na vedação da proteção insuficiente e, também, na proibição de excesso. Cumpre advertir, desse modo, na linha de expressivo magistério doutrinário (OTÁVIO HENRIQUE MARTINS PORT “Os Direitos Sociais e Econômicos e a Discricionariedade da Administração Pública”, p. 105/110, item n. 6, e p. 209/211, itens ns. 17-21, 2005, RCS Editora Ltda., v.g.), que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, 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.

A reserva do possível concilia, em última análise, as carências daqueles que exigem uma posição do Judiciário e as disponibilidades do Tesouro; sempre tendo na devida conta a exequibilidade da ordem para não provocar ceticismo entre os jurisdicionados. A propósito, o ex-Presidente do *Federal Reserve* Allan Greenspan (2013, p. 23), ao ser questionado sobre o aumento das despesas do governo americano com benefícios sociais, observou:

[...] ao analisar os números dos Estados Unidos nos últimos cinquenta anos, cada dólar em aumento nos benefícios sociais levou à queda de 1 dólar na poupança total da economia. No momento, a poupança líquida (parte da renda das pessoas

economizada depois de feitos os gastos) está próxima a zero. Se apresentamos ainda algum crescimento econômico é porque estamos fortemente calçados na poupança externa, dinheiro que vem do exterior. Há limites para o estado do bem-estar social. O crescimento anual dos gastos com benefícios tem sido de quase 10% ao ano, num número impressionante. Desde 1965, a participação dos beneficiários subiu de 5% para 15% do PIB. O avanço ocorreu tanto em governos democratas como em republicanos. Estamos sentindo hoje os sintomas dessa política. É o caso da grande batalha em torno do orçamento no Congresso. Chegamos ao limite. Na minha avaliação e na de qualquer pessoa bem informada, inclusive o presidente dos Estados Unidos, o volume de benefícios tem de ser reduzido. Mas isso é politicamente muito difícil. Existem forças políticas poderosas em jogo. Não sei como isso vai acabar. Gostaria de saber.

A efetividade das normas constitucionais, que garantem direitos fundamentais no plano prestacional e a limitada capacidade do Estado em prover as diversas necessidades decorrentes dos direitos sociais têm produzido inúmeros debates na doutrina e na jurisprudência. Por um lado, há os que entendem que os direitos fundamentais sociais têm aplicabilidade imediata conferida pelas normas constitucionais. Por outro lado, há os que entendem que o Estado não está obrigado a cumprir tais direitos diante da escassez de recursos para suprir todas as necessidades sociais.

No entanto, parece haver um consenso de que o Estado, apesar de limitado pela escassez de recursos, tem o dever de atender pelo menos o “*mínimo existencial*” que garanta a dignidade humana.

Daí, surge outra questão: o que vem a ser exatamente esse “*mínimo existencial*”?

#### **4 O mínimo existencial como núcleo essencial da dignidade humana**

O conceito de mínimo existencial surge como limite material à invocação da reserva do possível. Trata-se do núcleo essencial de direitos fundamentais indispensáveis para assegurar condições mínimas de existência digna.

A doutrina constitucional contemporânea tem reconhecido o mínimo existencial como elemento estruturante da proteção dos direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, Sarlet sustenta que a garantia de um patamar mínimo de condições materiais de existência constitui exigência diretamente vinculada ao princípio da dignidade da pessoa humana, funcionando como limite à atuação estatal e como parâmetro de controle das políticas públicas. Para o autor, o mínimo existencial corresponde ao conjunto de prestações estatais indispensáveis à preservação de condições mínimas de liberdade e de participação social (SARLET, 2012).

A discussão acerca da proteção do mínimo existencial também pode ser compreendida à luz da teoria dos direitos fundamentais desenvolvida por Alexy. Para o autor, os direitos fundamentais possuem natureza de princípios, os quais se caracterizam como mandamentos de otimização, devendo ser realizados na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Nesse contexto, a limitação de recursos estatais pode influenciar o grau de concretização de determinados direitos, mas não pode eliminar seu conteúdo essencial, sob pena de violação da própria estrutura normativa dos direitos fundamentais (ALEXY, 2011).

No âmbito da doutrina constitucional brasileira, Barroso também destaca que o mínimo existencial representa uma dimensão essencial dos direitos fundamentais sociais, impondo ao Estado o dever de assegurar prestações materiais básicas indispensáveis à dignidade da pessoa humana. Segundo o autor, a atuação estatal deve garantir a todos os indivíduos um patamar mínimo de acesso a bens fundamentais, como saúde, educação e assistência social, independentemente de restrições orçamentárias circunstanciais (BARROSO, 2018).

Dessa forma, observa-se que a doutrina constitucional contemporânea converge no sentido de reconhecer que a proteção do mínimo existencial constitui limite material à invocação da reserva do possível. Ainda que a escassez de recursos imponha desafios à implementação integral dos direitos sociais, não se admite que o Estado se exima da garantia das condições mínimas indispensáveis à dignidade humana, sob pena de esvaziamento do próprio projeto normativo do Estado Democrático de Direito.

O mínimo existencial pode variar no tempo, em função do desenvolvimento das condições econômicas e sociais do país. O que hoje não é tutelado dentro da moldura do mínimo existencial poderá vir a ser no futuro, em decorrência desse desenvolvimento; sendo que pelo princípio da proibição do retrocesso, os direitos que constituem o seu núcleo não podem ser reduzidos ou suprimidos pelo Estado.

O mínimo existencial deve corresponder à garantia de uma existência digna, que assegure à pessoa a fruição de todos os direitos fundamentais. De modo que o Poder Legislativo e o Poder Executivo não podem extrapolar esses limites, sob pena de ser necessário um controle judicial das políticas públicas, a ser exercido pelo Poder Judiciário.

A ministra Rosa Weber (2013), do Supremo Tribunal Federal, resume bem o seu entendimento do que podemos conceber como mínimo existencial:

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

Nesse sentido, o mínimo existencial representa um parâmetro jurídico para avaliar a legitimidade das políticas públicas e para orientar a atuação do Poder Judiciário no controle de eventuais omissões estatais.

## **5 Participação cidadã e controle democrático das políticas públicas**

A Constituição Federal brasileira consagra a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, afirmando que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Muito embora enfatize a Constituição ser a cidadania um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, II), destacando que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meios de seus representantes eleitos em eleições, limpas, transparentes e justas (§ único, art. 1º), os cidadãos de um modo geral não acompanham as ações de seus governantes. Mesmo sendo os responsáveis diretos pelo custeio de todas as despesas e gastos do Poder Público, não cobram nem costumam fiscalizar a aplicação dos recursos, ainda que as políticas públicas sejam bancadas com o dinheiro pago ao Estado a título de tributo.

Previstos no art. 14 da Constituição Federal, referendo e plebiscito são regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Efetivam-se por meio de perguntas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

O plebiscito, por sua vez, trata-se de uma consulta apresentada ao povo para que aprove ou rejeite determinado ato legislativo ou administrativo, antes de sua implementação (art. 2º, § 1º). Já o referendo é convocado posteriormente à edição do ato administrativo ou legislativo, cabendo aos eleitores a sua ratificação ou rejeição (art. 2º, 2º).

Uma prova eloquente da pouca atenção da cidadania em relação à governança exercida pelos seus representantes, pode ser vista na baixíssima adesão à faculdade outorgada pelos parágrafos 12 e 13, do art. 14 da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 11/2021, autorizando a formulação de consultas populares sobre assuntos de seu interesse nas cidades brasileiras. A garantia de participação política, como forma de exteriorização da soberania popular, foi assim assegurada nos dispositivos citados:

§ 12. Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

§ 13. As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares nos termos do § 12 ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Apenas cinco municípios realizaram consultas sendo que as mais relevantes foram feitas aos eleitores de Belo Horizonte e Dois Lajeados (RS). A consulta, em referendo, sobre mudar ou não a bandeira do município da capital mineira foi rejeitada por 84% do eleitorado. Em Dois Lajeados (RS), o plebiscito continha a proposta de construção de um novo centro administrativo do município na área de um parque municipal foi amplamente rejeitada. (Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2024/veja-o-resultado-das-consultas-populares-aplicadas-em-cinco-municipios-do-brasil>, consulta em 24/03/2025).

A ausência de uma maior participação da população na formulação e acompanhamento das políticas públicas no Brasil, decorre da reconhecida ausência de espírito republicano em uma quantidade expressiva dos agentes políticos designados para exercício de sua governança. Isso se deve ao déficit de cidadania a impedir a compreensão de que o poder político é um instrumento

para servir, exclusivamente, aos interesses da coletividade. Jamais podendo ser utilizado para satisfação pessoal daqueles que o exercem

Esse déficit remonta ao tempo do Brasil colônia, ocasião em que Portugal o dividiu em capitânicas hereditárias, cujos donatários detinham o poder, sem restrição, com a total confusão entre o público e o privado.

A mudança deve se dar por meio da efetividade do art. 205 da Constituição, especificando os objetivos da educação de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Qualificação para o exercício da cidadania significa no conhecimento não apenas dos direitos assegurados na ordem jurídica, mas igualmente dos deveres, entre os quais o respeito ao dinheiro público e a compreensão de que as políticas públicas devem se destinar, exclusivamente, à satisfação do bem comum.

O fortalecimento da participação cidadã é elemento essencial para o controle democrático da atuação estatal, contribuindo para a transparência na gestão dos recursos públicos e para a definição de prioridades compatíveis com as necessidades sociais.

A educação voltada para o exercício da cidadania desempenha papel fundamental nesse processo, ao promover a conscientização dos indivíduos acerca de seus direitos e deveres e estimular a participação ativa na vida política e institucional do país.

## **6 Considerações finais**

A análise desenvolvida demonstra que a efetivação dos direitos sociais constitui um dos maiores desafios do Estado Democrático de Direito. A limitação de recursos públicos, embora seja um dado concreto da realidade administrativa, não pode servir como justificativa para a negação de direitos fundamentais indispensáveis à dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a teoria da reserva do possível deve ser interpretada de forma compatível com a proteção do mínimo existencial, entendido como núcleo essencial de direitos sociais que asseguram condições mínimas de existência digna.

Observa-se, ainda, que a crescente judicialização das políticas públicas revela não apenas a importância do controle jurisdicional, mas também as deficiências estruturais na formulação e execução das políticas estatais.

A concretização dos direitos sociais depende da conjugação entre responsabilidade fiscal, planejamento estatal eficiente e efetiva participação da sociedade na definição das prioridades públicas.

## Referências

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.
- BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento nº 764969/RS**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 17 jun. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 jun. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento nº 838032/MS**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgamento em 11 fev. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 fev. 2013.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.
- DIPPEL, Horst. **História do constitucionalismo moderno: novas perspectivas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- FERRAJOLI, Luigi. **Constituição brasileira é das mais avançadas do mundo**. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 16 out. 2013.
- GOODWIN, Doris Kearns. **Lincoln**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.
- GREENSPAN, Alan. **Os limites do Estado de bem-estar social**. Revista Veja, São Paulo, 30 out. 2013.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- GUIMARÃES, Renata Catacci. **Controle judicial das políticas públicas e a atuação do Ministério Público na efetivação dos direitos fundamentais**. In: CONPEDI – Congresso

Nacional. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo, 2009.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O princípio da dignidade humana e o mínimo existencial**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, ano VII, n. 9, 2006.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEVES, Ângela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

REY, Fernando González. **O social na psicologia e a psicologia social: a emergência do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, jul. 2008.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Os fundamentos do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WARBURTON, Nigel. **Uma breve história da filosofia**. Porto Alegre: L&PM, 2012.

WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

WIEACKER, Franz. **História do direito privado da idade moderna**. Madrid: Aguilar, 1957.

ZEHNDER, Egon. **A importância da qualificação no serviço público**. Revista Veja, São Paulo, 17 out. 2012.