

ano 19 - n. 77 | julho/setembro – 2019  
Belo Horizonte | p. 1-310 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i77  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

## FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Serviço público como forma de efetivação de direitos fundamentais em comunidades em situação de vulnerabilidade social

*Public service as a form of realization of fundamental rights in communities in situations of social vulnerability*

**Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho\***

Universidade Federal do Ceará (Brasil)  
claudiosf@protonmail.com

**Cynara Monteiro Mariano\*\***

Universidade Federal do Ceará (Brasil)  
cynaramariano@gmail.com

**Recebido/Received:** 29.05.2019/May 29<sup>th</sup>, 2019

**Aprovado/Approved:** 17.10.2019/October 17<sup>th</sup>, 2019

---

**Resumo:** Os serviços públicos são atividades essenciais para o atendimento de necessidades dos cidadãos, sendo mais relevantes quando os usuários são socialmente vulneráveis. Objetiva-se discutir sobre a relação entre vulnerabilidade social e precarização de serviços públicos a partir do estudo da comunidade Conjunto Novo Perimetral, na cidade de Fortaleza (Ceará, Brasil). A delimitação territorial fundamenta-se em duas razões: a comunidade foi criada em função da instalação do antigo aterro sanitário de Fortaleza, um dos cenários mais degradantes da história recente da cidade; e a comunidade ganhou nova repercussão com o agravamento da violência armada urbana, a chamada

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* SILVA FILHO, Francisco Cláudio Oliveira; MARIANO, Cynara Monteiro. Serviço público como forma de efetivação de direitos fundamentais em comunidades em situação de vulnerabilidade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. -, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1152.

\* Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza-CE, Brasil). *E-mail:* claudiosf@protonmail.com.

\*\* Professora Adjunta da Universidade Federal do Ceará (Fortaleza-CE, Brasil). Pós-Doutora pela Universidade de Coimbra e Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. *E-mail:* cynaramariano@gmail.com.

“guerra” entre facções criminosas. A pesquisa, de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, utiliza como técnicas: observação na comunidade, com incursões e vivências em campo, entrevista aberta em profundidade, relatos em diário de campo e registros fotográficos, além de análise documental. Como resultados, têm-se a relação entre vulnerabilidade social e precarização de serviços públicos, a partir da apresentação do contexto social da comunidade; o aprofundamento da discussão doutrinária do serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais; e, a partir da realidade empírica, a relação entre os fundamentos normativos dos serviços públicos e a situação de vulnerabilidade social da comunidade pesquisada.

**Palavras-chave:** Serviços públicos. Direitos fundamentais. Vulnerabilidade social. Violência urbana. Conjunto Novo Perimetral.

**Abstract:** Public services are essential activities to meet the needs of citizens, being more relevant when users are socially vulnerable. The objective is to discuss the relationship between social vulnerability and precariousness of public services, based on a study by the community of Conjunto Novo Perimetral, in the city of Fortaleza (Ceará, Brazil). The territorial delimitation is based on: the community was created due to the installation of the old sanitary landfill of Fortaleza, one of the most degrading scenarios of the recent history of the city; and the community gained new repercussions with the aggravation of urban armed violence, the “war between criminal factions”. The research, of a qualitative, descriptive and exploratory nature, uses as techniques: observation in the community, open interview in depth, reports in field diary and photographic records, besides documentary analysis. The results show the relationship between social vulnerability and precariousness of public services, based on the presentation of the social context; the deepening of the doctrinal discussion of the public service as an instrument for the realization of fundamental rights; and, based on the empirical reality, the relationship between the normative foundations of public services and the situation of social vulnerability of the community surveyed.

**Keywords:** Public services. Fundamental rights. Social vulnerability. Urban violence. Conjunto Novo Perimetral.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Vulnerabilidade social e precarização de serviços públicos: um estado de caso – **3** Serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais – **4** Precarização do serviço público e vulnerabilidade no Conjunto Novo Perimetral – **5** Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Os serviços públicos são atividades essenciais para o atendimento de necessidades fundamentais dos cidadãos. Essa característica ganha maior relevância quando o público de usuários atendidos está em situação de extrema vulnerabilidade social. A desigualdade social, que marca as comunidades da periferia dos centros urbanos brasileiros, também se reflete na oferta de serviços públicos: territórios vulneráveis são, em geral, desassistidos por serviços públicos. Isso tende a se agravar diante do crescimento da violência armada que assola particularmente as periferias de grandes centros urbanos. A partir desse problema, o artigo tem o objetivo de discorrer sobre a relação entre vulnerabilidade social e precarização de serviços públicos, a partir do estudo de caso da comunidade Conjunto Novo Perimetral, no bairro Passaré, cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará, no Nordeste brasileiro.

O recorte territorial fundamenta-se em duas razões: a comunidade foi criada em função da instalação do antigo aterro sanitário de Fortaleza, um dos cenários mais degradantes da história recente da cidade; e a comunidade ganhou nova repercussão por ser uma das que mais sofreram com o agravamento da violência armada urbana, a chamada “guerra” entre facções criminosas. Este artigo é produto de pesquisa desenvolvida no curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará.

A pesquisa, de natureza qualitativa, descritiva e exploratória, utilizou as seguintes técnicas: observação na comunidade, com incursões e vivências em campo, entrevista aberta em profundidade, relatos em diário de campo e registros fotográficos, além de análise documental. Ao longo do artigo, imagens e citações das falas dos sujeitos da pesquisa somam-se aos fundamentos teóricos. Por segurança e preservação de identidade, são omitidos nomes e características pessoais dos participantes da pesquisa. A pesquisa de campo foi realizada entre janeiro e agosto de 2018.

O desenvolvimento do artigo é dividido em três seções: aproximação da relação entre vulnerabilidade social e precarização de serviços públicos, a partir da apresentação do contexto social da comunidade Conjunto Novo Perimetral; aprofundamento da discussão teórico-doutrinária do serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais; e, após a revisão teórica, um retorno à realidade empírica para demonstrar a relação entre os fundamentos normativos do regime constitucional e administrativo dos serviços públicos e a situação de vulnerabilidade social da comunidade pesquisada.

## 2 Vulnerabilidade social e precarização de serviços públicos: um estado de caso

A origem da comunidade Conjunto Novo Perimetral está relacionada a um dos cenários mais degradantes da história recente da cidade de Fortaleza: o surgimento do lixão do Jangurussu. A comunidade também é conhecida por Gereba, nome depreciativo que carrega o estigma do antigo aterro sanitário. Gereba<sup>1</sup> é o nome de uma espécie de urubu, o urubu-de-cabeça-vermelha, em uma referência às aves que sobrevoavam o lixão. Além de “urubu”, o termo também é comumente utilizado para se referir à “meretriz”.<sup>2</sup> Durante a pesquisa, pode-se compreender que o duplo significado de Gereba também explica um dos mitos locais sobre o surgimento da comunidade. Segundo o morador participante da pesquisa, Gereba tinha um sentido pejorativo porque a localidade não tinha nome oficial, porém

<sup>1</sup> A grafia correta do nome da ave é urubu-jereba, mas a alcunha assumida pela comunidade é grafada com “G”.

<sup>2</sup> Conforme o *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2010.

“tinha uma mulher que o apelido dela era Gereba, então ela bebia muito e saía na rua, fazia zoada, todo mundo conhecia ela, então ‘É ali na Gereba, ali onde a Gereba mora’”. A partir do reconhecimento formal pela Prefeitura de Fortaleza, a comunidade passou a ser chamada de Conjunto Novo Perimetral, mas, até hoje, o local é conhecido por Gereba.

O servidor público entrevistado, que atua no serviço de saúde, conheceu a senhora Gereba, que faleceu em decorrência de problemas respiratórios. Esse tipo de enfermidade era comum para quem vivia e trabalhava no antigo aterro sanitário. Uma das formas de renda era a queima de madeira para produção de carvão. O morador também relembra que a origem de suas alergias tem relação com a vida no lixão, ao dizer que “minha mãe contou a história que a vida dela era no Albert Sabin [hospital público estadual infantil] e aí lá, além de ter o lixão, se queimava carvão, tinha-se a rotina também de a noite queimar o metano”.

O lixão citado pelos moradores é o antigo aterro sanitário do Jangurussu, implementado em 1978 para receber os resíduos sólidos da cidade de Fortaleza. O aterro sanitário nunca foi instalado adequadamente, transformando-se em um imenso morro de lixo. Em razão disso, a pesquisa utiliza como sinônimos a denominação oficial – “aterro sanitário do Jangurussu” – e os nomes utilizados popularmente – “lixão do Jangurussu” ou “morro do Jangurussu”.<sup>3</sup> Cabe citar que a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, afirma que a “disposição final ambientalmente adequada” é aquela na qual há “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos” (art. 3º, VIII). A mesma lei impõe a meta de “eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (art. 15, V). Lamentavelmente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem baixa efetividade. Essa lei previa o encerramento dos lixões até 2014; porém, atualmente no Ceará, há apenas 19 aterros sanitários e 104 lixões ou aterros controlados.<sup>4</sup>

O aterro do Jangurussu foi construído às margens de um dos leitos do rio Cocó, que corta a capital cearense de sul a norte. Atraídas pela catação de lixo como fonte de subsistência, centenas de famílias passaram a construir suas moradias no entorno do aterro, a maioria utilizando materiais encontrados no próprio lixão, como papelão e pedaços de madeira. A situação dos moradores era de grande

<sup>3</sup> Lixão é uma área de disposição final de resíduos sólidos depositados ao ar livre, sem nenhuma preparação anterior no local. Nele, o chorume, líquido preto que escorre do lixo, penetra na terra, contaminando o solo e o lençol freático.

<sup>4</sup> Aterro controlado é uma “intermediação”, numa tentativa de transformar lixões em aterros sanitários. Dados sobre a quantidade de lixões e aterros disponíveis em: <http://www.lixoes.cnm.org.br>. Acesso em: 24 jan. 2018.

vulnerabilidade em razão das precárias condições de moradia e higiene, além do risco de incêndios e desmoronamentos.<sup>5</sup> O lixão de Jangurussu não foi o único local de depósito de resíduos sólidos em Fortaleza, mas foi o que concentrou o maior número de trabalhadores da catação, chegando a abrigar em seu entorno cerca de 1.500 trabalhadores.<sup>6</sup> Além da coleta de materiais recicláveis para venda em pequenos depósitos, no lixão eram encontrados produtos reaproveitáveis como utensílios domésticos e também como fonte de alimentação.<sup>7</sup>

O aterro foi desativado pelo Prefeitura de Fortaleza em 1998, e as famílias que sobrevivem da catação de lixo passaram a uma situação de maior miséria. A transferência do aterro para o município de Caucaia, localizado na região metropolitana de Fortaleza, retirou a única fonte de sobrevivência da população moradora do entorno do lixão. Problemas como alcoolismo e prostituição também aconteceram, agravando às condições sub-humanas em que vivia parte da população.<sup>8</sup> No mapa abaixo, pode-se observar toda a comunidade pesquisada.

Mapa 1 – Conjunto Novo Perimetral



Fonte: Google Maps. Acesso em: 24 jan. 2018. A comunidade é delimitada pela avenida Presidente Costa e Silva (sul), rua Estrada do Itaperi (oeste), rio Cocó (leste), morro do Jangurussu e uma usina de reciclagem (norte).

<sup>5</sup> DIAS, Sharon Darling de Araújo. *Do espaço concebido à produção do cotidiano em Fortaleza-Ceará: A experiência do conjunto habitacional Maria Tomásia, no bairro Jangurussu*. 2013. Dissertação (Mestrado acadêmico em geografia) – Centro de Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, p. 72.

<sup>6</sup> GONÇALVES, Ruth M. de P. *A catação de lixo na (de) formação da criança como ser social*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Fortaleza, 2006, p. 57.

<sup>7</sup> IZAIAS, Fabiana Maria de Carvalho. *Na rota do lixo: percursos de vida e trabalho de catadores do complexo de tratamento de resíduos sólidos do Jangurussu*. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, 2010, p. 20.

<sup>8</sup> DIAS, *op. cit.*, p. 73.

Apesar da situação miserável dos moradores que viviam no lixão do Jangurussu e da insalubridade relacionada ao trabalho de catação, essa atividade está inserida na cadeia produtiva de reciclagem de resíduos sólidos, que é um mercado em expansão no Brasil. Os catadores, por realizarem uma atividade considerada informal, desprotegida da regulamentação empregatícia, não possuem jornada fixa e descanso remunerado. Também não há proteção em caso de doença ou invalidez, ficando expostos à própria sorte. A situação de alta vulnerabilidade dos catadores é o elo inicial de um rendoso negócio em expansão no país: a indústria de reciclagem. Após a desativação do lixão, a Prefeitura de Fortaleza criou o Complexo de Tratamento de Resíduos Sólidos do Jangurussu (CTRSJ), com o objetivo de receber os catadores remanescentes, em uma nova proposta de organização do trabalho. Atualmente, os catadores do galpão fazem parte da Associação de Catadores do Jangurussu (Ascajan), criada inicialmente como cooperativa e transformada em associação no ano de 2007.<sup>9</sup>

As condições de miséria, relacionadas ao trabalho informal no lixão do Jangurussu, fazem parte de um contexto estruturante da sociedade brasileira. Para a maioria da população, o trabalho significa atuar em condições de precariedade, em um país que teve um “arremedo de *welfare state*”. Com as políticas neoliberais nos anos 1990, ocorre a agudização de um problema crônico.<sup>10</sup>

Antes de trabalhar no serviço público, o participante foi catador de lixo e fala, em tom percebido pelo pesquisador, com dureza e saudosismo: “Sei a vida dos trabalhadores lá de cima”. A fala do participante ilustra bem o trabalho no lixão: “Eles tinham que juntar o papel que estava enterrado no lixo, eles juntavam os papelões e faziam um monte bem alto, bem grande. Quando eles terminavam de fazer essa montanha de papel, aí eles iam enfardar, botava dentro de uma caixa”. E detalha o sofrimento no trabalho: “Ficavam todos atolados na lama, desciam assim na lama, muita lama mesmo. No início era assim, era sofrimento”.

Segundo os relatos dos moradores, o trabalho infantil era muito comum. Algumas dessas crianças até nasceram e viveram no morro de lixo. As falas apresentam um cenário de miséria e degradação do trabalho, onde os trabalhadores disputavam na lama e no lixo materiais para serem vendidos a baixo preço. Assim, aos poucos, a comunidade Conjunto Novo Perimetral foi crescendo, atraindo catadores e suas famílias.

Na observação, percebeu-se que as casas localizadas próximas ao antigo lixão são extremamente precárias, não possuem esgotamento sanitário, e o acesso à água e à energia elétrica ocorre por meio de ligações clandestinas. As

<sup>9</sup> IZAIAS, *op. cit.*, p. 17-20.

<sup>10</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 22.



casas mais próximas à Avenida Perimetral, que dá nome ao conjunto, possuem melhor estrutura. A Prefeitura de Fortaleza define todo o território do Conjunto Novo Perimetral como “assentamento precário”, sendo uma parte situada às margens do lixão do Jangurussu como “favela totalmente em área de risco”.<sup>11</sup> Verificaram-se a construção de uma avenida e um processo de qualificação urbanística entre a comunidade e o morro do Jangurussu. Essas intervenções provocaram a remoção de algumas famílias que moravam às margens do lixão. Essa via fica localizada na fronteira entre territórios disputados por organizações criminosas rivais, que rivalizam pelo mercado de drogas ilícitas, sendo comum a ocorrência de homicídios. Durante a pesquisa em campo, os moradores afirmaram não ter mais detalhes sobre as intervenções urbanísticas propostas pela Prefeitura de Fortaleza, nem quais famílias serão deslocadas da comunidade, sendo a falta de informação uma das críticas dos moradores sobre a ação do município.

Entre os anos de 1997 e 2004, a Prefeitura de Fortaleza passou a intervir na comunidade com a promoção de ações especialmente voltadas para crianças em situação de vulnerabilidade social. Além da desativação do lixão e da implementação de projetos sociais, a organização e a mobilização comunitárias foram fundamentais para conquistar melhores condições de vida da população.

O morador recorda a infância como beneficiário do projeto Crescer com Arte, desenvolvido pela Prefeitura de Fortaleza. As condições da vida no lixão e na comunidade, por vezes, aparecem de forma naturalizada, como uma barreira que impede a ascensão social. Essa ideia parece na fala do morador que, quando adolescente, afirmou pensar: “Eu não tenho capacidade de passar numa universidade pública, eu não vou me formar não, não serve pra nada mesmo [estudar], eu vou trabalhar”. Diferentemente da maioria dos seus colegas de infância, o entrevistado informou que possui nível superior completo e atualmente está empregado. Porém, a conclusão sobre a situação de outros jovens de sua geração aparece em um sentimento de ceticismo e tragédia: “Os mais, os que o projeto não conseguiu salvar, ou estão mortos ou estão presos, ou estão cooptados na facção”, lamenta o morador.

As opções que o jovem morador da comunidade aponta para outros da sua geração demonstram uma sensação de pessimismo, tensão e insegurança que permeia toda a comunidade e que foi percebida pelo pesquisador durante o campo. A conclusão de que os jovens são mortos, presos ou cooptados pelas facções, por várias vezes, foi explicitada nas entrevistas e conversas informais, mas também se expressa na tragédia cotidiana que é vivida em diversas comunidades periféricas da cidade de Fortaleza.

<sup>11</sup> Informações disponíveis em Fortaleza em Mapas: <http://mapas.fortaleza.ce.gov.br>.

Desde o início da comunidade, eram comuns o conflito e as disputas entre “gangues” de localidades diferentes. Porém, com o aprofundamento da violência armada, a forma como os conflitos violentos é percebida e vivenciada na comunidade se alterou gravemente. O morador fala que, há alguns anos, “[...] eram só esses ladrõezinhos, eram só as gangues, a comunidade tinha vida, tinha sua própria forma de viver”. Com o acirramento dos conflitos armados entre facções, o “ambiente [é] de guerra agora, a comunidade fica bem na fronteira onde fica a outra comunidade que é dominada por outra facção. Quando eles resolvem, eles invadem de uma vez, chegam atirando”.

A disputa de facções alterou profundamente o cotidiano de moradores e servidores públicos que atuam na comunidade. Um dos impactos mais substanciais é o acesso da população aos serviços públicos. A precarização de serviços essenciais já era uma realidade vivida no Conjunto Novo Perimetral. Porém, as disputas armadas entre facções pelo controle do tráfico de drogas e por territórios, bem como dessas facções com as forças de segurança pública, estão criando zonas de conflitos com graves repercussões na comunidade. Têm sido comuns a expulsão de moradores de suas residências e proibições de passar por determinadas áreas, com o estabelecimento de “fronteiras” entre as facções criminosas.

Para enfrentar as organizações criminosas, os profissionais da segurança pública atuam na perspectiva de ampliação de ações militares ostensivas, cujas violações aos direitos fundamentais de moradores, como arrombamentos de casas, ameaças e agressões, são justificadas a pretexto de combate ao inimigo.

#### Fotografia 1 – Cartografia Social elaborada pelo grupo de mulheres da comunidade



Fonte: Autor. Registro. Acesso em: 28 jul. 2018. Apresentação do projeto Cartografia Social, desenvolvida com apoio do Instituto Negra do Ceará (Inegra), da Rede Jubileu Sul, e do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC).

A imagem acima apresenta, de forma lúdica e com expressões subjetivas, uma cartografia do Novo Perimetral realizada pelo grupo Mulheres do Jangurussu a partir das suas experiências cotidianas na comunidade. Durante o momento de apresentação da cartografia, no qual o pesquisador esteve presente e registrou impressões em diário de campo, foi possível refletir sobre como as moradoras percebem o seu território. Elas identificaram as ruas, o leito do rio Cocó que margeia a comunidade e o antigo lixão. Elas destacaram a coloração das casas dos moradores, a presença de crianças e jogos nas ruas. Os equipamentos que representam a possibilidade de acesso a serviços públicos também foram identificados. Na parte superior central da imagem, uma “caveira” indica o local de instalação da base da Polícia Militar. Acima, à esquerda, há uma representação em cor branca de uma unidade de saúde e, logo abaixo, uma escola municipal.

Ao falarem sobre o Conjunto Novo Perimetral e o acesso ao serviço público, seus moradores descrevem um cenário de escassez e precarização de bens e serviços, falta de recursos financeiros para se deslocar para onde há oferta de serviço e frustração com as limitações de acesso aos equipamentos existentes. Em nenhum momento relatam o acesso a serviços privados, como planos de saúde e escolas particulares. Diante dessa realidade, algumas questões fundamentais foram levantadas: qual a relação entre o acesso ao serviço público e a efetivação de direitos fundamentais, especialmente de caráter social? Qual qualificação o ordenamento jurídico brasileiro impõe ao poder público para garantia do serviço público adequado? Tais questões são enfrentadas neste artigo.

O que torna o serviço público um instituto tão essencial para o direito administrativo é sua função de materialização do atendimento de necessidade sociais. Por isso, em concordância com Freitas,<sup>12</sup> a sociedade não pode prescindir de serviço público prestado adequadamente, justamente por ser considerado em dado contexto histórico como essencial à consecução de seus fins. Assim, adotam-se como referenciais teóricos doutrinadores que compreendem o serviço público como atividade estatal de fundamental importância para o oferecimento de bens e serviços para sociedade, especialmente para as classes e grupos sociais mais pobres e vulnerabilizados, que o Estado presta sob um regime jurídico de direito público e, portanto, em favor dos interesses definidos como públicos pelo ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido é a clássica noção de Bandeira de Mello, consagrada na doutrina e jurisprudência brasileira, para quem o serviço público:<sup>13</sup>

<sup>12</sup> FREITAS, Juarez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 6, p. 21-50, abr./jun. 2001, p. 23.

<sup>13</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 404.

Funda-se na ideia de que este deve ser compreendido como atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definido como públicos no sistema normativo.

Assim, o serviço público como atividade prestacional para atendimento de necessidades sociais relevantes, sob regime jurídico de direito público, não deve servir apenas para o interesse do usuário individualmente, pois a garantia do acesso ao serviço público é elemento capaz de distribuir riqueza e de gerar desenvolvimento social mediante a atuação necessária e proporcional do poder público.<sup>14</sup> Isso decorre da análise que deve ser feita do serviço público com sua base principiológica constitucional, que não está dissociada dos objetivos e fundamentos da República Federativa brasileira,<sup>15</sup> na perspectiva de um projeto de Estado Democrático e Social.

### 3 Serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais

Na Constituição da República Federativa do Brasil, não há uma definição explícita de serviço público, mas há diversas menções da expressão ao longo do texto constitucional. O fundamento constitucional do serviço público encontra-se no art. 175 da Carta Federal, estabelecendo que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. No parágrafo único, inciso IV, desse artigo, é determinado que “a lei disporá sobre [...] a obrigação de manter serviço adequado”. Portanto, o Estado tem o dever de garantir que os serviços públicos sejam oferecidos à população, mediante prestação direta ou por pessoas jurídicas de direito privado, por meio do instituto da concessão ou permissão. Além disso, não se trata de qualquer serviço; este deve ser prestado de forma adequada, conforme princípios e parâmetros previstos no ordenamento jurídico.

A Constituição brasileira aponta, no entanto, dois critérios em que é utilizada a expressão serviço público, um critério subjetivo ou orgânico e um objetivo. Segundo

<sup>14</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Tese (Doutorado em Direito) - Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, 2009, p. 24; NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito*. Coimbra: Coimbra, 1987. p. 196.

<sup>15</sup> SALGADO, Eneida Desiree. Essay on the constitutional promises of democracy and republic. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 85-100, set./dez. 2018.

Bandeira de Mello, no sentido subjetivo, o serviço público é concebido como um organismo público, ou seja, uma parte do aparelho estatal. Assim, o serviço público é um complexo de órgãos, agentes e meios do poder público. No sentido objetivo, é entendido como função desempenhada pela administração pública.<sup>16</sup>

Daniel Hachem defende que a principal caracterização constitucional desse instituto é a determinação do art. 175, parágrafo único, IV, que qualifica o serviço público como adequado. Além disso, a legislação ordinária dá mais concretude à noção constitucional quando determina, no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995, parâmetros mínimos para qualificação do serviço público adequado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Cabe ressaltar que o atendimento a esses princípios é condição necessária para que se considere o serviço prestado pelo Estado, ou quem lhe faça as vezes, como adequado, porém, não suficiente. Trata-se de um elenco exemplificativo, mesmo que sua observância seja indispensável.<sup>17</sup>

Conforme o ordenamento jurídico brasileiro, entende-se que os serviços atribuídos aos entes federativos (União, estados e municípios) são serviços de titularidade exclusiva do poder público, apenas podendo ser prestados por particulares na forma de concessão, permissão ou autorização. As exceções são as previstas na Constituição Federal, como saúde e educação, em que se permitiu a exploração por particulares, no regime jurídico de direito privado, nos moldes de qualquer atividade econômica. Bandeira de Mello não admite que os serviços públicos, por se tratarem de atividades materiais que o Estado assume como próprias, fiquem simplesmente relegados à livre iniciativa. Para o autor, essas atividades não pertencem à esfera da livre iniciativa, com exceção das expressamente referidas na Constituição, que não pertencem ao campo de exploração de atividade econômica.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op cit.*, p. 151. A Constituição elenca, em seu art. 21, incisos X e XII, os serviços públicos de competência da União. Quanto aos estados, a competência para a prestação de serviços públicos é, em regra, remanescente (art. 25, §1º, da Constituição). O §2º do mesmo artigo expressamente determina aos estados explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços de gás canalizado. Aos municípios compete a prestação de serviços de interesse local (art. 30 do texto constitucional). A Constituição estabeleceu ainda, nos art. 194, 198 e 211, um catálogo de competências comuns aos entes federativos, dentre eles os serviços de assistência social, saúde e ensino. Ainda quanto ao elenco dos serviços previstos normativamente, a Lei nº 9.074/1995, no art. 1º, estabelece diversos serviços de competência da União. A Lei nº 8.987/1995, conhecida como Lei das Concessões, que regulamenta o art. 175 da Constituição Federal, traz importantes elementos para definição e caracterização do serviço público adequado, especialmente um conjunto de princípios específicos. Recentemente, a Lei nº 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, estabeleceu, em seu art. 2º, II, a definição de serviço público como atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública.

<sup>17</sup> HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 134-135.

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op cit.*, p. 670.

O serviço público adequado, para além da previsão constitucional (art. 175, parágrafo único, IV), está submetido ao conjunto de princípios, prerrogativas e sujeições que caracterizam o regime da administração pública, consubstanciado no art. 37, que traz como princípios a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a eficiência. Além destes, decorrem diretamente do princípio da legalidade os princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Outros princípios que podem ser citados são o devido processo legal administrativo e os princípios implícitos da boa-fé e da segurança jurídica.<sup>19</sup> Por fim e segundo Adriana Schier, o princípio da participação popular na administração pública, com fundamento no art. 37, §3º, da Carta de 1988.<sup>20</sup> De acordo com Hachem, o regime jurídico do serviço público adequado é composto por um núcleo principiológico, de base constitucional, comum a qualquer atividade administrativa, mas também por um conjunto de princípios específicos, também fundamental a essa atividade administrativa.<sup>21</sup>

O princípio da generalidade, ou da universalidade, implica que o serviço público deve ser prestado a todos os cidadãos. Porém, para sua efetivação concreta, é necessário que a oferta de serviços, quando fornecida mediante tarifa, seja realizada a um preço acessível, sob pena de inviabilizar o acesso às populações de baixa renda. Assim, o princípio da generalidade está intimamente relacionado ao princípio da modicidade das tarifas. Significa que o preço pela oferta do serviço público deve observar as condições econômicas dos cidadãos-usuários. Além da universalidade e sua vinculação com o estabelecimento de tarifas que viabilizam economicamente seu acesso, o serviço público não pode sofrer interrupções ou instabilidades. Desse modo, o princípio da continuidade é consequência da compreensão que a prestação do serviço público é um dever inafastável do Estado. Portanto, o fornecimento do serviço deve ser permanente, dando segurança ao cidadão sobre seu acesso e fruição. Esses três princípios – generalidade, modicidade das tarifas e continuidade – são o núcleo essencial de normatização dos serviços públicos, no sentido de efetivação dos direitos fundamentais por meio dessas atividades.<sup>22</sup>

Dando continuidade à análise dos princípios que fundamentam o serviço público, o princípio da regularidade significa uma complementariedade ao princípio da continuidade. Implica que, além de perene, não deve sofrer variações ou alterações que vulnerabilizem o cidadão. Além de contínuo e regular, o princípio da eficiência reforça algo que já deve caracterizar todas as atividades administrativas, conforme

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 325

<sup>20</sup> SCHIER, Adriana. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 58.

<sup>21</sup> HACHEM, *op. cit.*, p. 135.

<sup>22</sup> SCHIER, *op. cit.*, 2009, p. 48.

o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.<sup>23</sup> Apesar de o princípio da eficiência da administração pública ter sido inserido no texto constitucional no bojo da Reforma Administrativa dos anos 1990, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, ele não deve ser interpretado apenas sob a ótica economicista.<sup>24</sup> Sua observância deve atentar para os demais princípios do serviço público, bem como da administração pública e demais da Constituição, buscando a máxima satisfação dos administrados, com menor custo para o usuário.<sup>25</sup>

O princípio da segurança indica que o serviço público deve ser prestado da forma mais segura possível, seja em relação à incolumidade das pessoas, seja dos bens, valendo-se do uso de técnicas e medidas que busquem o menor risco de dano.<sup>26</sup> O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 14, §1º, trata como serviço defeituoso aquele que não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes. Há ainda o princípio da atualidade, cuja definição é expressa no §2º do art. 6º da Lei de Concessões como “a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”. Assim, o serviço público deve buscar uma permanente atualização e modernização, sempre na busca de oferecer o melhor serviço aos cidadãos, podendo ser compreendido em articulação com o princípio da eficiência.<sup>27</sup>

Por fim, o princípio da cortesia significa que o trato adequado e cortês com os cidadãos e usuários do serviço público não é apenas uma regra de convivência social, mas uma imposição legal. Esses princípios específicos, que fundamentam o serviço público adequado, serão retomados na seção seguinte, com a análise das falas dos sujeitos da pesquisa.

É fundamental reiterar o regime jurídico especial de direito público para o serviço público que, nos termos de Bandeira de Mello, deve assegurar coercitivamente o interesse público sobre conveniências privadas. Deve haver sobre o serviço público restrições especiais para garantir a proteção contra o próprio Estado ou contra seu exercente para “impor, a um ou a outro, tanto o dever de assegurá-lo nos termos indicados, quanto limitações para que não atue abusivamente, isto é, de maneira

<sup>23</sup> Na perspectiva argentina, ver: SACRISTÁN, Estela. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. *Revista de Investigaciones Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016.

<sup>24</sup> Bandeira de Mello compreende o princípio da eficiência como princípio da boa administração, fazendo referência a normas de direito administrativo que remontam aos anos 1960, o Decreto-Lei nº 200/67 (art. 13; 25, V; e 26, III), *op. cit.*, 2009, p. 122.

<sup>25</sup> SCHIER, *op. cit.*, 2009, p. 49.

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 294.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 31.

a desprezar direitos dos administrados em geral e direitos e interesses dos usuários do serviço”.<sup>28</sup>

Bacellar Filho entende que o serviço público não está dissociado de um regime jurídico administrativo e que os princípios que regem tal regime devem ser obrigatoriamente atendidos pela administração pública em sentido objetivo (órgãos da administração pública direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista que compõem a administração pública indireta) e também pela administração em sentido subjetivo, ou seja, a atividade administrativa.<sup>29</sup> Essa base principiológica e o regime jurídico específico, de acordo com a perspectiva assumida na pesquisa, conformam um projeto democrático e social para a administração pública brasileira, que tem no serviço público uma expressão fundamental para atendimento de necessidades sociais e para o desenvolvimento nacional.

Hachem, seguindo Bandeira de Mello, afirma que o serviço público é composto por três elementos: subjetivo, que consiste na titularidade do Estado, prestando-o diretamente ou por pessoas privadas, mediante concessão ou permissão; material (ou objetivo), com o fornecimento de utilidades destinadas à satisfação de necessidades humanas para garantia de sua dignidade; e formal (ou jurídico), referente ao regime baseado em princípios e regras de direito público, com o objetivo de garantir prestação adequada, com qualidade e acessibilidade aos que necessitem. O jurista paranaense acrescenta que, desses três elementos, o mais relevante para distinguir o serviço público das demais atividades estatais é o material, sendo os outros dois decorrentes deste. É a relevância da atividade (utilidades e comodidades materiais) que gera a obrigação estatal de garantir seu fornecimento, diretamente ou por pessoa delegada para tal, “e que faz nascer a necessidade de sujeitá-la a um plexo de normas jurídicas de Direito Público, capaz de proporcionar o seu oferecimento sob condições protetivas ao cidadão”.<sup>30</sup>

O elemento material define-se não apenas pelo atendimento da necessidade individual, do usuário do serviço, mas pelos fundamentos e fins almejados pelo Estado, conforme determinação constitucional. Nessa perspectiva, o serviço público traduz-se na concretização dos direitos fundamentais sociais, previstos na Constituição da 1988.<sup>31</sup> Essa compreensão implica a instrumentalidade do serviço público para possibilitar o exercício de direitos fundamentais. Além de

<sup>28</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e sua feição constitucional no Brasil. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coord.). *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz: responsabilidad, contratos y servicios públicos*. México: Universidad Autónoma de México, 2005. p. 13.

<sup>29</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Serviço público. In: DELPIAZZO, Carlos E. (Coord.). *Estudios jurídicos em homenaje al profesor Mariano R. Brito*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 2008. p. 39-40.

<sup>30</sup> HACHEM, *op. cit.*, 2009, p. 128.

<sup>31</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; ZÖCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016.



o serviço público ser instrumento de concretização de direitos fundamentais, o reconhecimento do próprio serviço público adequado como direito fundamental é afirmado pela doutrina brasileira.

Bacellar Filho afirma que o direito fundamental ao serviço público adequado está previsto no inciso IV, parágrafo único, do art. 175 da Constituição de 1988, o que o torna exigível perante o Estado-Administração de fornecer prestações positivas, utilidades ou comodidades materiais consideradas imprescindíveis para a pessoa e para a coletividade.<sup>32</sup> Adriana Schier defende que o serviço público é um instrumento que viabiliza o acesso aos direitos fundamentais, posto que essa atividade consiste no oferecimento, aos cidadãos, de utilidades ou comodidades materiais, em que o Estado assume por serem reputadas imprescindíveis ao atendimento de conveniências básicas da sociedade, em determinado contexto histórico-social.<sup>33</sup>

A relação entre a prestação do serviço público e a materialização de direitos fundamentais ganha relevo quando se trata dos direitos sociais, compreendidos, em concordância com Novais, como aqueles que têm por objeto a tutela de bens econômicos, sociais e culturais necessários para assegurar uma vida digna.<sup>34</sup> Esses bens podem também ser obtidos de pessoas privadas caso o indivíduo ostente condições financeiras para adquiri-los e os encontre disponíveis no mercado.<sup>35</sup> Pode-se dar como exemplo o oferecimento dos serviços de educação e de saúde, que, no Brasil, é autorizado para exploração privada, mas que não se retira o caráter de obrigatoriedade de fornecimento pelo poder público para quem deles necessite e não possa provê-los por meios próprios.

Nesse sentido, deve-se exigir do Estado que, através do serviço público adequado, forneça ao titular de direito fundamental social utilidades e comodidades que, mesmo disponíveis e acessíveis no mercado, sejam imprescindíveis à realização da dignidade da pessoa. Interessante destacar que, para cada direito social, a Constituição estipula uma atividade estatal destinada ao oferecimento de uma prestação material necessária para a fruição do respectivo direito.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação do cidadão nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios a experiência brasileira. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, n. 16, p. 13-22, 2002, p. 64.

<sup>33</sup> SCHIER, *op. cit.*, 2009, p. 35-36.

<sup>34</sup> Sobre a interpretação dos direitos sociais no Brasil, em perspectiva comparativa, ver: ROSEVEAR, Evan. Social rights interpretation in Brazil and South Africa. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 149-183, set./dez. 2018; POU GIMÉNEZ, Francisca. Constitutionalism and rights protection in Mexico and Brazil: comparative remarks. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 233-255, set./dez. 2018.

<sup>35</sup> NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2010. p. 41.

<sup>36</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 176-182.

Hachem, além de admitir a instrumentalidade do serviço público para concretização de direitos fundamentais, elenca quatro motivos para considerar o direito ao serviço público adequado como direito materialmente fundamental. Primeiro, por estar subentendido no art. 6º, já que a prestação do serviço público é meio para assegurar o acesso de todos titulares dos direitos sociais previstos.<sup>37</sup> Segundo, a partir da determinação do art. 175, parágrafo único, IV, da Constituição, incube ao Estado a “obrigação de manter serviço adequado” e, por consequência, o cidadão tem o direito de recebê-lo. Terceiro, está previsto em diversos diplomas internacionais que tratam de direitos humanos. Por fim, o serviço público adequado decorre diretamente dos princípios da dignidade da pessoa humana e da cidadania (art. 1º, II e III, da Constituição) e dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III).<sup>38</sup>

Sendo o serviço público uma atribuição típica da administração pública, coube ao ordenamento jurídico incumbir o dever de garantir que será ofertado à população de forma universal, contínua e a preços módicos, especialmente para pessoas mais vulneráveis. Ademais, considera-se o serviço público adequado, conforme mandamento constitucional, como instrumento essencial para materialização de direitos fundamentais.

O regime jurídico do serviço público passou por divergências doutrinárias com o advento da Reforma Administrativa, na segunda metade da década de 1990, e por edição de leis com a perspectiva de liberalização do serviço público para atividades econômicas em sentido estrito. O objetivo dessas normas foi flexibilizar o instituto do serviço público,<sup>39</sup> favorecendo a noção de atividade submetida ao mercado, propiciando a prestação do serviço sob regime jurídico de direito privado. Isso demonstra a imbricação entre projeto de Estado, noção de serviço público e seu regime jurídico-administrativo, e como essa relação tem se alterado com as mudanças de paradigma do Estado Social para as políticas neoliberais. Reitera-se que o regime jurídico de direito público do serviço público é uma imposição constitucional decorrente do art. 37, *caput*, e do art. 175, parágrafo único, IV, que, como dito, não trata de qualquer serviço público, mas qualifica-o como adequado.

<sup>37</sup> SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

<sup>38</sup> HACHEM, *op. cit.*, 2009, p. 132-133.

<sup>39</sup> Marco relevante foi a Lei nº 9.472/1997, que regulamentou os serviços de telecomunicações no Brasil e estabeleceu que tais serviços poderão ser prestados sob o regime jurídico de direito público ou de direito privado e que tal definição deverá ser feita pelo presidente da República. Outras leis surgem na perspectiva neoliberal, ou seja, flexibilizar a noção de serviço público como previsto na Constituição, além das Emendas Constitucionais nº 1, 19, 45, 95, entre outras. Para uma análise da relação entre políticas neoliberais e a Emenda Constitucional nº 95, cf. MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

A realidade do Conjunto Novo Perimetral, bastante comum, se não predominante, nos centros urbanos brasileiros, demonstra a relevância prática da máxima efetivação dos princípios que embasam o acesso ao serviço público adequado. Na seção a seguir, será discutida a impossibilidade ou limitações ao acesso em decorrência da precarização do serviço ou em razão da extrema vulnerabilidade social dos usuários.

#### 4 Precarização do serviço público e vulnerabilidade no Conjunto Novo Perimetral

No interior dos países da periferia do capitalismo, há profundas desigualdades entre as regiões dos países e até mesmo dentro de territórios mais delimitados, como nas periferias dos grandes centros urbanos. Comparando-se os índices de desenvolvimento humano (IDH) entre Brasil, Fortaleza e o bairro Passaré, onde se localiza o Conjunto Novo Perimetral, observa-se que, em 2010,<sup>40</sup> o IDH de Fortaleza era 0,754, maior que o do Brasil, de 0,699. Já no bairro Passaré, o IDH era de apenas 0,224.<sup>41</sup> Segundo a Prefeitura de Fortaleza,<sup>42</sup> 103 bairros (88,03%) possuem IDH baixo ou muito baixo, enquanto apenas 8 bairros (9,4%) têm IDH alto ou muito alto. Ainda sobre o bairro Passaré, a renda média dos seus moradores é de R\$512,97 e possui um dos maiores adensamentos da cidade, com 50.581 habitantes convivendo numa área de 727,32 ha (FORTALEZA, 2015).<sup>43</sup>

Essa desigualdade estrutural, exemplificada nos dados já citados, tem um impacto direto na oferta e acesso aos serviços públicos. Apesar de 97,81% dos moradores do bairro Passaré possuírem abastecimento de água em sua residência, o esgotamento sanitário chega a apenas 46,62% (IBGE, 2010), sendo que, no Conjunto Novo Perimetral, não há rede de esgoto, conforme verificado durante o trabalho de campo. Para efeito comparativo, pode-se citar o bairro Meireles, que possui o melhor IDH de Fortaleza e onde o abastecimento de água chega a 97%, e a rede de esgotamento, a 99,01% das residências.

Conforme a Carta de Serviços<sup>44</sup> da Prefeitura de Fortaleza, no bairro Passaré, há 14 escolas públicas, sendo duas escolas estaduais de ensino fundamental e médio e 12 escolas municipais de educação infantil e creches. Destas, duas

<sup>40</sup> Dados mais recentes disponíveis pela Prefeitura de Fortaleza para aferição dos IDHs dos bairros da cidade. Em 2018, o IDH do Brasil teve um pequeno aumento, passando para 0,759.

<sup>41</sup> Se comparado ao *ranking* de países, esse valor corresponderia à penúltima posição, abaixo da República Democrática do Congo (0,239) e acima do Zimbábue (0,140), com base nos dados de 2010.

<sup>42</sup> Prefeitura de Fortaleza. Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>43</sup> Fortaleza em Mapas. Disponível em: <http://mapas.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>44</sup> Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br>. A partir da Lei nº 13.460/2017, passou-se a exigir que os órgãos e entidades prestadores de serviço público divulguem a Carta de Serviços ao Usuário.

estão localizadas no Conjunto Novo Perimetral: uma escola municipal, que atende crianças no ensino fundamental (6º ao 9º ano), e uma creche municipal.<sup>45</sup> Durante as entrevistas e ao longo do trabalho de campo, verificou-se que uma das principais reivindicações dos moradores é a construção de uma escola de ensino médio para atendimento dos jovens da comunidade.

Em relação ao serviço público de saúde, no Passaré há três equipamentos: dois postos de saúde e uma policlínica estadual, esta última localizada no Conjunto Novo Perimetral. Pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) localizada no bairro vizinho, Jangurussu, também está apta a atender os moradores do Novo Perimetral. Entretanto, as pessoas evitam acessar a UPA em razão do medo diante das disputas das organizações criminosas entre os bairros.

Quanto ao lazer, apesar da existência de nove praças no Passaré, nenhuma delas fica no Novo Perimetral. Não há equipamentos de esporte e lazer para a juventude do bairro. Próximo à comunidade há o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (Cuca), da Prefeitura de Fortaleza; porém, muitos jovens têm receio de frequentar em razão do conflito entre grupos criminosos.

Para garantir o acesso às políticas e serviços de proteção social, há sete equipamentos na circunscrição da Secretaria Executiva Regional VI,<sup>46</sup> onde está localizada a comunidade pesquisada: seis Centros de Referência da Assistência Social e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social, nenhum no bairro Passaré. A comunidade é atendida pelo Conselho Tutelar VI, que abrange 21 bairros. Apesar dos equipamentos existentes, as impressões colhidas na pesquisa são de insatisfações quanto ao acesso aos serviços públicos, causadas especialmente pela ausência ou precarização do serviço. Essa situação se torna mais difícil com o aumento da violência urbana, especialmente pela impossibilidade dos usuários se deslocarem livremente entre os territórios disputados por facções criminosas.

As falas dos sujeitos da pesquisa, tanto de moradores como de servidores públicos que atuam no território, apresentam uma compreensão do serviço público, ainda que de forma genérica, intimamente relacionado com o atendimento aos direitos fundamentais e às necessidades básicas. Essa percepção ganha maior relevo quando são observadas as situações de extrema vulnerabilidade vividas por muitos moradores ou que passaram por situações de violência, como pessoas ameaçadas de morte ou expulsas de suas residências por ordem de integrantes de grupos criminosos. O cenário descrito é de escassez e precarização de bens

<sup>45</sup> Dados da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <http://salasituacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/sala-situacao/mapa/index>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>46</sup> Forma de divisão administrativa da Prefeitura de Fortaleza. A Secretaria Executiva Regional VI abrange 29 bairros, totalizando 539.808 habitantes (FORTALEZA, 2015).

e serviços, falta de recursos financeiros para se deslocar para onde há oferta de serviço e frustração com as limitações de acesso aos equipamentos existentes. Em nenhum momento se fala de acesso a serviços privados, como planos de saúde e escolas particulares.

Desde as primeiras incursões no campo da pesquisa, a questão da violência chamava a atenção, especialmente o temor provocado pelo confronto entre organizações criminosas e as ações repressivas das forças de segurança pública. O “clima de tensão” era evidenciado pelas pichações de siglas em referências a “facções” em muros, por notícias de expulsão de moradores e homicídio, além da presença ostensiva da Polícia Militar. Porém, o aspecto mais visível no campo de pesquisa e fortemente presente na fala dos sujeitos, sejam moradores ou servidores públicos, era a extrema vulnerabilidade social.

Esse conceito é utilizado para caracterizar não apenas a realidade da comunidade pesquisada, mas o contexto social e econômico que marca uma maioria da população nos países da periferia do capitalismo. Não é comum a abordagem da categoria vulnerabilidade social por administrativistas brasileiros e, em particular, pelos que discorrem sobre serviço público. Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988 não faz menção ao termo, embora possa se retirar o sentido. Autores latino-americanos abordam a vulnerabilidade social de várias formas. Carbonell afirma que há uma forma de discriminação que muitas vezes passa despercebida, qual seja, “*la discriminación que resulta de aplicar medidas que son formalmente neutras pero que perjudican a grupos en situación de vulnerabilidad*”.<sup>47</sup>

No México, Carmona explica que houve um primeiro momento de negar a necessidade de implementação de uma proteção especial para determinados grupos em razão da consagração constitucional das garantias individuais e sociais, consideradas suficientes para o exercício dos direitos. Após, reconheceu-se que, para diversos setores da população, era praticamente impossível a satisfação de suas necessidades básicas, sendo indispensável uma “*protección adicional y específica*” para atender a necessidade de grupos concretos.<sup>48</sup>

No direito colombiano, a expressão é utilizada ao tratar de pessoas deslocadas em razão dos conflitos armados internos, a exemplo da Lei Nacional nº 387, de 1997,<sup>49</sup> que trata da adoção de medidas para prevenção de deslocamento forçada e

<sup>47</sup> CARBONELL, Miguel. *El principio constitucional de igualdad*: lecturas de introducción. CARBONELL, Miguel (compilador). Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, México, 2003, p. 16.

<sup>48</sup> CARMONA, Jorge Ulises Tinoco. Panorama y propuestas sobre la aplicabilidad de los derechos fundamentales de los grupos en situación vulnerable, *In*: VALADÉS, Diego; GUTIÉRREZ, Rodrigo (Coords.). *Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 195.

<sup>49</sup> *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Disponível em: <https://www.mininterior.gov.co/content/ley-387-de-1997>. Acesso em: 7 jan. 2018.

da atenção, proteção, consolidação e estabilização socioeconômica dos deslocados internos, em decorrência da violência. A expressão também é bastante utilizada em relação às discussões relacionadas aos direitos humanos no continente.<sup>50</sup> Para ilustrar, cabe citar trecho da paradigmática decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no caso *Ximenes Lopes vs. República Federativa do Brasil*: “La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario”.<sup>51</sup>

No Brasil, o tema é fartamente discutido nas políticas sociais, sendo uma categoria fundante dessa área. A noção de vulnerabilidade social foi trazida para as ciências sociais do campo da saúde, especialmente no que se refere à infecção por HIV, na perspectiva de superar a ideia de risco, focado no indivíduo, para compreensão de aspectos do contexto social. Por outro lado, a expressão emerge nos anos 1990, a partir do esgotamento da matriz analítica da pobreza, sendo a categoria difundida por organismos internacionais, como Banco Mundial e CEPAL, e como pressupostos orientadores para políticas sociais.<sup>52</sup> A Política Nacional de Assistência Social define como usuários da política de assistência social as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade e risco.<sup>53</sup>

Percebe-se, contudo, uma profunda aproximação entre efetividade de direitos humanos, acesso às políticas sociais e vulnerabilidade, sendo o tema dos serviços públicos consequência dessa discussão. Acredita-se que a aproximação ao conceito de vulnerabilidade, tal como desenvolvida na América Latina, particularmente no Brasil, pode contribuir para a fundamentação e concretização do acesso ao serviço público adequado como instrumento de efetivação de direitos fundamentais.

<sup>50</sup> Por exemplo, ESTUPIÑAN-SILVA, Rosmerlin. La vulnerabilidad em la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos: ezbozo de una tipologia. Disponível em: [https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp\\_pdf/DHPP\\_Manual\\_v3.193-232.pdf](https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.193-232.pdf). Acesso em: 7 jan. 18; NÚÑEZ, Gonzalo Monge; RESCIA, Víctor Rodríguez. Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad – Manual General de litigio en el sistema interamericano con enfoque diferenciado. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, 2014. Disponível em: [https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10\\_2014/6b47aa32c417-400a-96ec-53aaa2411cfa.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10_2014/6b47aa32c417-400a-96ec-53aaa2411cfa.pdf). Acesso em: 7 jan. 18.

<sup>51</sup> Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_139\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_139_esp.pdf). Esse foi o primeiro caso brasileiro julgado pela CIDH. Mais informações, recomenda-se ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira Correia. Caso Damião Ximenes Lopes - Mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos*, 15. ed. Conectas, dez. 2011. Disponível em: <http://sur.conectas.org/caso-damiao-ximenes-lopes/>.

<sup>52</sup> MONTEIRO, Simone da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Sociedade em Debate*, Pelotas, n. 17, v. 2, p. 29-40, jul./dez. 2011, p. 30-31.

<sup>53</sup> São exemplos dessa situação: exclusão pela pobreza no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. Cf. BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS/2004 – Norma Operacional Básica – NOB/SUAS). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). 2005.

As dificuldades no acesso aos serviços públicos surgem nas falas de moradores e servidores públicos que vivem ou trabalham no bairro onde se localiza o Conjunto Novo Perimetral. O servidor público participante recorda que, no início de sua atuação, caminhava, acompanhando os usuários do serviço, por “quarenta minutos, meia hora, pra gente chegar a pé [...] porque as ‘mulher’ não têm o dinheiro do ônibus, aí vamos a pé”. Além da distância percorrida, relembra das condições precárias do serviço público, pois “a nossa equipe nunca teve muita sorte, sempre faltava médico, quando não faltava médico, faltava remédio”. O próprio servidor não tinha recurso para se deslocar ao trabalho e diz: “Quando eu trabalhava no José Walter [bairro localizado a 6 km de distância], muitas vezes eu fui a pé por causa que eu não tinha dinheiro todo dia, muitas vezes eu ia a pé”. A fala do servidor expressa a íntima relação entre os diversos serviços públicos e destes com a efetivação de direitos fundamentais.

Na rotina vivida pelo servidor, o transporte público, assim como para a maioria dos profissionais e usuários de serviço público, é condição para acesso a outros serviços, como, no caso, saúde pública. O direito fundamental de ir e vir, se não é negado, é exercido com muita dificuldade, pela ausência de recursos para pagar a tarifa de transporte. Nessas condições, encontram-se servidores e usuários do serviço. Percebe-se que a compreensão do acesso ao serviço público deve ser mais ampla que a existência de equipamentos públicos (prédios, aparelhos, servidores etc.). As condições de vulnerabilidade não são percebidas quando se analisa o serviço público isolado do contexto social dos usuários e servidores.

Os jovens da comunidade também têm dificuldade em chegar aos locais de estudo. O servidor relata que seus filhos e outros os jovens da comunidade iam a pé para as escolas localizadas em outros bairros, pois não tinham recursos para o transporte público. Vale lembrar que estudantes são beneficiados com a política de pagamento da metade da tarifa do transporte público; porém, mesmo assim, a fala da participante expressa a total falta de recursos financeiros.

Fotografia 2 – Casa de morador da comunidade



Fonte: Autor. Registro em: 13 jun. 2018.

A realidade do Conjunto Novo Perimetral, assim como em diversos territórios das periferias urbanas brasileiras, demonstra a imprescindibilidade do serviço público para garantia das necessidades mais elementares. Além disso, a impossibilidade de acesso a determinados serviços, como o transporte público, cria uma situação de marginalização de toda a comunidade, que, por falta de recursos financeiros e pela ausência de equipamentos públicos próximos, permanece isolada de prestações sociais elementares.

Essa situação explicita a importância do princípio da universalidade de acesso ao serviço público, que tem o objetivo de proporcionar a toda a população, independentemente de sua renda, acesso aos serviços públicos.<sup>54</sup> Na síntese de Bandeira de Mello, “o serviço é indistintamente aberto à generalidade do povo”.<sup>55</sup> Justen Filho afirma que, na medida em que o serviço público oferece utilidades essenciais à dignidade do usuário, o tratamento deve ser equivalente.<sup>56</sup> No mesmo sentido, Rivero afirma que o usuário tem o direito à prestação do serviço “sem qualquer distinção atinente à sua pessoa e sem que as tarifas possam variar em função de outras considerações que não sejam a diferença de situação dos utentes ou as necessidades do interesse geral”.<sup>57</sup>

Algumas questões devem ser destacadas acerca do princípio da universalidade do acesso ao serviço público no contexto de comunidade em situação de extrema vulnerabilidade social, inicialmente a relação entre universalidade e capacidade financeira dos usuários, tanto que o princípio da modicidade de tarifas é consequência direta da universalidade. Ocorre que a comunidade analisada apresenta um grande contingente da população em situação de extrema pobreza. Portanto, em várias situações, os usuários do serviço não possuem quaisquer condições financeiras.

Em relação aos serviços de saúde e educação, a Constituição prevê expressamente a universalidade de acesso. Quanto ao serviço de saúde,<sup>58</sup> definido como um direito de todos,<sup>59</sup> o art. 196 impõe ao Estado o dever de garantir, mediante políticas sociais e econômicas, o acesso universal e igualitário.<sup>60</sup> Sobre a educação,

<sup>54</sup> MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. As estruturas do serviço público. *A&C – Revista de Direito administrativo e constitucional*, Belo Horizonte, a. 4, n. 17, p. 59-85, jul./set. 2004, p. 60.

<sup>55</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, 2009, p. 635.

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, *op. cit.*, 2003, p. 31.

<sup>57</sup> RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981, p. 503.

<sup>58</sup> MARIANO, Cynara Monteiro; FURTADO, Emanuel Teófilo; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; PEREIRA Fabrícia Helena Linhares Coelho da Silva. Diálogos Sanitários Interinstitucionais e a experiência de implantação do NAT-JUS. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 169-188, jan./abr. 2018.

<sup>59</sup> RIBEIRO, Leandro Molhano; HARTMANN, Ivan Alberto. Judicialization of the right to health and institutional changes in Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 3, p. 35-52, set./dez. 2016.

<sup>60</sup> A relação entre a implementação de tais políticas e a necessidade de planejamento orçamentário é ressaltada por VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 113-134, maio/ago. 2018.



o art. 208, I e II, e o art. 211, §4º, determinam a progressiva universalização do acesso à educação.<sup>61</sup>

Na legislação infraconstitucional, a Lei Federal nº 8.987/1995, além do princípio expresso no art. 6º, §1º, a Lei nº 9.074/1995, art. 3º, inciso IV, determina que será observado pelo poder concedente o atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda. Quanto ao serviço de energia elétrica, a Lei nº 9.427/1996, art. 3º, XII, afirma que compete à Agência Nacional de Energia Elétrica estabelecer metas para cumprimento pela concessionária ou permissionária, com o objetivo de universalização do uso de energia elétrica. Portanto, é indiscutível a obrigação imposta à administração pública, ou às concessionárias e permissionárias do serviço público, a máxima efetivação do princípio da universalidade, com destaque para o atendimento às populações de baixa renda. A Lei nº 13.460/2017, por sua vez, determina como uma das diretrizes do serviço público adequado a acessibilidade (art. 5º, I), que pode ser compreendida como um reforço à materialização do princípio da universalidade.

Decorre dessa compreensão a relação entre a universalidade e as condições necessárias para o acesso ao serviço público. Para embasar tal afirmação, vale citar novamente Hachem, para quem o princípio da universalidade “determina que a Administração, ao prestar o serviço público, está incumbida do dever de assegurar que os bens econômicos por ele fornecidos serão faticamente acessíveis a todo o universo de indivíduos que deles necessitarem” e, portanto, “não basta uma declaração jurídica de que todos os que precisarem poderão acedê-los: impõe-se criar as condições reais e efetivas para que o acesso seja garantido no mundo dos fatos”.<sup>62</sup>

Como facilmente se depreende do princípio da universalidade, não é possível o acesso equitativo ao serviço público sem observância das condições econômicas. Assim, a tarifa, quando exigida para o acesso, deve ter o menor custo possível para a realização do serviço, de forma que não torne impossível ou excessivamente onerosa sua fruição.<sup>63</sup> Portanto, a universalidade está imbricada ao princípio da modicidade de tarifas. Concorde-se com Bandeira de Mello quando afirma que, se o Estado reconheceu a atividade como essencial, seria absurdo que, para usufruí-la, os cidadãos devessem pagar valores excessivamente onerosos ou, “pior que isto, que os marginalizassem”. E conclui: “Em um país como o Brasil, no qual

<sup>61</sup> HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016; HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2016.

<sup>62</sup> HACHEM, *op. cit.*, 2009, p. 124.

<sup>63</sup> PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 382.

a esmagadora maioria do povo vive em estado de pobreza ou miserabilidade, é óbvio que o serviço público, para cumprir sua função jurídica natural, terá de ser remunerado por valores baixos, muitas vezes subsidiados”.<sup>64</sup>

A falta de acesso ao serviço público, mais que a negação de uma utilidade material qualquer, é fator de agravamento da marginalização e vulnerabilidade social. Assim, é fundamental a maximização do princípio da modicidade para não inviabilizar o acesso da população, ou seja, determinar a menor tarifa em face do custo e do menor custo em face da adequação do serviço.<sup>65</sup> No mesmo sentido, Motta afirma a existência de um conflito de interesse causado no âmbito da privatização dos serviços públicos, pois “tarifações atrativas e rentáveis aos concessionários poderão ocasionar serviços não usufruíveis pela maioria da população, perdendo seu caráter de serviços públicos e, conseqüentemente, aumentando a crise social em proporções não imaginadas”.<sup>66</sup>

Conforme Medauar, a gratuidade no oferecimento do serviço público não é a regra no ordenamento jurídico brasileiro, mas algumas determinações estão expressas na Constituição, como a gratuidade do ensino público, quando prestado em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV), o dever do Estado relativo ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito (art. 208, I), e a gratuidade no transporte coletivo urbano aos cidadãos maiores de 65 anos (art. 230, §2º).<sup>67</sup> O art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição estabelece que a lei disporá sobre a política tarifária dos serviços públicos, delegando, assim, ao legislador ordinário competência para estabelecer os parâmetros para fixação do valor das tarifas nos contratos de concessão e permissão de serviços públicos. No Brasil, no bojo da expansão da noção de Estado regulador, é crescente o estabelecimento da competência conferida às agências reguladoras para estabelecer as políticas tarifárias.<sup>68</sup>

Têm-se, portanto, duas relevantes conseqüências do princípio da modicidade. Primeiro, que a exigência da tarifa não pode, em hipótese alguma, servir para aferição de lucro por parte do Estado ou por ente privado permissionário ou concessionário. Não há que se falar em lucro na prestação de serviço público, mas, sim, na busca pelo valor mais acessível possível. Segundo, que o legislador (constituente derivado ou infraconstitucional) está autorizado a estabelecer normas, programas e ações que garantam a gratuidade ou preços menores na prestação do serviço público,

<sup>64</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, 2009, p. 635.

<sup>65</sup> JUSTEN FILHO, *op. cit.*, 2003, p. 291.

<sup>66</sup> MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências reguladoras*. Barueri: Manole, 2003, p. 37.

<sup>67</sup> MEDAUAR, Odete. Serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 219, p. 100-113, 1992, p. 111. A modicidade das tarifas estava prevista no art. 137 da Constituição de 1934; no art. 147 da Constituição de 1937; no art. 151, parágrafo início, da Constituição de 1946; no art. 160, II, da “Constituição” de 1967; no art. 167, II, da Emenda nº 1/69 (GROTTI, 2003, p. 292). Tal princípio não foi explicitado na Constituição Federal de 1988.

<sup>68</sup> Cf. Lei nº 9.427/1996, art. 3º, XI (ANEEL); Lei nº 9.472/1996, art. 2º, I (telecomunicações).

especialmente para populações de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social, permanente ou temporário. Existem vários exemplos, em diferentes esferas da administração pública, de dispositivos que viabilizam a superação dos problemas identificados, como a aplicação de “tarifas sociais” para determinados públicos e a gratuidade no transporte público para estudantes (de forma geral ou de baixa renda) e para trabalhadores desempregados.<sup>69</sup>

Além de o serviço público ser acessível universalmente e a preços módicos, quando não gratuito, ele deve ser contínuo e regular. Por decorrência direta do princípio da indisponibilidade do interesse público, o princípio da continuidade do serviço público significa a impossibilidade de interrupção de sua prestação, posto que presume que é essencial e indispensável à sobrevivência ou à normalidade da vida.<sup>70</sup> Afora a previsão no art. 6º, §1º, da Lei das Concessões, este princípio também é referido na Lei nº 9.074/1995, em seu art. 3º, I, e em outras leis específicas, como nas que regulam o serviço de fornecimento de energia elétrica<sup>71</sup> e de telecomunicação. Porém, observa-se que a continuidade está vinculada ao adimplemento das disposições contratuais, especialmente ao pagamento de tarifas. Na Lei das Concessões, é afirmado que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações e por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade. Bandeira de Mello afirma ser inconstitucional a previsão de suspensão dos serviços em razão do inadimplemento do usuário, o que significa uma opção política em prol do prestador do serviço em detrimento do princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>72</sup>

No Conjunto Novo Perimetral, apesar da existência de alguns equipamentos públicos no bairro e entorno, percebe-se um sentimento de frustração sobre o acesso aos serviços. O morador, ao falar da existência de serviços públicos na comunidade, cita uma escola de ensino fundamental, em que a maioria dos jovens na faixa etária escolar frequenta, e uma policlínica (unidade de saúde multiespecializada). A fala sobre a policlínica é acompanhada de decepção, pois, segundo o morador, “[o acesso à] policlínica depende [riso], a policlínica devido às reclamações eles

<sup>69</sup> Exemplo de tarifa social de grande abrangência é o Programa Luz para Todos, atualmente regulamentado pelo Decreto nº 7.520/2011, alterado pelo Decreto nº 9.357/2018, que estabelece descontos na tarifa de energia elétrica para moradores de zonas rurais e com baixa renda familiar. Quanto à gratuidade no transporte público, é interessante citar o exemplo da cidade de São Paulo, onde trabalhadores desempregados têm isenção por até três meses nas tarifas da Companhia de Transporte Metropolitano e no Metrô. Cf. em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/desempregados-tem-isencao-por-ate-3-meses-na-cptm-e-metro/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

<sup>70</sup> JUSTEN FILHO, *op. cit.*, 2003, p. 31.

<sup>71</sup> Ressalte-se que a Lei nº 9.427/1996, referente ao serviço de fornecimento de energia elétrica, não afirma expressamente o princípio da continuidade. Ela foi alterada posteriormente, condicionando o adimplemento pelo usuário.

<sup>72</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, 2009, p. 740.

fazem algumas atividades pontuais lá, mas nada que fosse atender à comunidade da forma como ela precisa, que é o atendimento básico de posto de saúde”.

Dentre as principais reivindicações percebidas na comunidade, está a construção de um posto de saúde. Como dito, o antigo lixão causou uma série de problemas de saúde, especialmente respiratórios, em razão da queima de lixo, de carvão e da exposição ao metano. Essa reivindicação foi remetida à gestão municipal por meio de um abaixo-assinado dos moradores.

Fotografia 3 – Reunião da associação de moradores Dom Aloísio Lorscheider



Fonte: Autor. Registro em 24 jan. 2018 ao participar de uma reunião da Associação de Moradores cuja principal pauta foi a falta de assistência médica básica na comunidade.

Na entrada da comunidade, percebe-se a existência da policlínica, o que parecia ser uma contradição diante dos reclames dos moradores sobre a falta de acesso ao serviço de saúde pública. Mas, em verdade, a inauguração da policlínica significou um grande desapontamento para os moradores. É necessário compreender o sentimento de desapontamento com a falta de participação popular nas decisões da administração pública. Além da falta de condições financeiras para ir ao posto de saúde mais próximo, as disputas territoriais entre facções criminosas rivais impedem que os moradores se desloquem livremente. Assim, usuários não podem ir ao posto de saúde próximo por ficar em um território rivalizado.

O princípio da participação popular é um direito fundamental explícito,<sup>73</sup> definido em normas constitucionais, decorrente do princípio do Estado de Direito

<sup>73</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017.

e do princípio democrático.<sup>74</sup> Dallari faz referência à Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 21) para argumentar que, se todos são seres humanos essencialmente iguais, não se justifica que alguns tomem decisões e outros apenas sejam obrigados a obedecer.<sup>75</sup> Para Pérez Luño, “*la participación se considera una condición necesaria de la actividad y funcionamiento del Estado social de Derecho*”.<sup>76</sup> Portanto, não menos importante é a afirmação do princípio da participação popular; no caso, para o planejamento da administração pública na prestação do serviço público adequado.<sup>77</sup> Outro exemplo da ausência de participação popular vivida pelos moradores da comunidade é a falta de informações, conforme relatos feitos em campo, sobre as intervenções urbanísticas proposta pela Prefeitura de Fortaleza, especialmente quanto à remoção de famílias de áreas de risco.

#### Fotografia 4 – Apresentação da Cartografia Social pelo Grupo de Mulheres do Jangurussu



Fonte: Camila Garcia. Registro em: 28 jul. 2018.

Após a revisão teórica da noção de serviço público e a compreensão do acesso ao serviço público adequado como instrumento de efetivação de direitos fundamentais, analisou-se, a partir das falas dos participantes da pesquisa, o acesso ao serviço público no Conjunto Novo Perimetral. Cotejando com os

<sup>74</sup> SCHIER, *op. cit.*, 2002, p. 27.

<sup>75</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 26-27.

<sup>76</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005. p. 208. Sobre o tema no direito espanhol, ver: CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016.

<sup>77</sup> CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.

princípios específicos do serviço público adequando, articulados com normas que tratam de diversos serviços, procurou-se demonstrar a complexidade do problema analisado como forma de enfrentar os limites e impossibilidades do acesso a essa imprescindível atividade estatal.

## 5 Considerações finais

Pelo que foi exposto, compreende-se o serviço público como atividade econômica em sentido amplo que deve satisfazer adequadamente as necessidades humanas, as quais, por razões sociais e históricas, são reconhecidas pelo ordenamento jurídico como submetidas a um regime jurídico público. Como afirma Ana Cláudia Finger, por ser sua prestação um dever do Estado para atendimento de uma essencial necessidade, “o serviço público constitui um direito público subjetivo do cidadão, constituindo instrumento de realização efetiva dos direitos fundamentais sociais”.<sup>78</sup>

Por isso, é perceptível, na realidade analisada, que a desigualdade social repercute na oferta desses serviços. Mais ainda, os serviços públicos podem ser fatores de diminuição ou superação de condições de vulnerabilidade social. Percebe-se que territórios vulneráveis são, também, desassistidos por serviços públicos.

A partir da revisão teórico-doutrinária e da análise do regime jurídico do serviço público, compreende-se que essa atividade pública pode ser instrumento de efetivação de direitos fundamentais. O serviço público, além da fruição de bens essenciais de forma individual, é fator de desenvolvimento econômico e social, devendo ser interpretado com base nos princípios e objetivos da República brasileira.

Há um profundo passivo social no Brasil. O crescimento econômico do país produziu uma expansão dos centros urbanos, porém, sem o aprimoramento da oferta de serviços públicos de qualidade. Convive-se, simultânea e contraditoriamente, com excelentes serviços públicos e comunidades completamente marginalizadas de serviços básicos.

Com o agravamento da violência urbana, especialmente nas regiões Nordeste e Norte, na última década, houve um aprofundamento da situação de vulnerabilidade social de moradores das periferias urbanas. Mesmo em locais assistidos por serviços públicos, por vezes, não é possível seu usufruto, em razão de limites impostos pelas disputas entre organizações criminosas. Percebe-se, por outro lado, que as ações de segurança pública, ainda que necessárias, não são suficientes para garantir o acesso da população aos serviços essenciais.

A pesquisa demonstrou a necessidade de compreender o serviço público com outras categorias, como vulnerabilidade social. A partir dos dados empíricos

<sup>78</sup> FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 232, p. 59-82, abr./jun. 2003, p. 61.

analisados, conclui-se que a compreensão contextualizada dos fundamentos jurídicos do serviço público, mormente de seus princípios nucleares, pode servir de base para o aprimoramento da atividade administrativa, na busca pela materialização dos direitos fundamentais, especialmente daqueles usuários mais vulnerabilizados social e economicamente.

## Referências

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Serviço público. In: DELPIAZZO, Carlos E. (Coord.). *Estudios jurídicos em homenagem al profesor Mariano R. Brito*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2008.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação do cidadão nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios a experiência brasileira. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, n. 16, p. 13-22, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS/2004 – Norma Operacional Básica – NOB/SUAS). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). 2005.
- CARBONELL, Miguel. *El principio constitucional de igualdad: lecturas de introducción*. CARBONELL, Miguel (compilador). Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, México, 2003.
- CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016.
- CARMONA, Jorge Ulises Tinoco. Panorama y propuestas sobre la aplicabilidad de los derechos fundamentales de los grupos en situación vulnerable, In: VALADÉS, Diego; GUTIÉRREZ, Rodrigo (Coords.). *Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DIAS, Sharon Darling de Araújo. *Do espaço concebido à produção do cotidiano em Fortaleza-Ceará: A experiência do conjunto habitacional Maria Tomásia, no bairro Jangurusu*. 2013. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Centro de Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 232, abr./jun. 2003, p. 59-82.
- FREITAS, Juez. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 6, p. 21-50, abr./jun. 2001.
- GONÇALVES, Ruth M. de P. *A catação de lixo na (de) formação da criança como ser social*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Fortaleza, 2006.

- HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.
- HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 144-176, jan./jun. 2016.
- HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.
- IZAIAS, Fabiana Maria De Carvalho. *Na rota do lixo: percursos de vida e trabalho de catadores do complexo de tratamento de resíduos sólidos do Jangurussu*. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.
- MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.
- MARIANO, Cynara Monteiro; FURTADO, Emanuel Teófilo; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; PEREIRA Fabrícia Helena Linhares Coelho da Silva. Diálogos Sanitários Interinstitucionais e a experiência de implantação do NAT-JUS. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 169-188, jan./abr. 2018.
- MONTEIRO, Simone da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Sociedade em Debate*, Pelotas, n. 17, v. 2, p. 29-40, jul./dez. 2011.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências reguladoras*. Barueri: Manole, 2003.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. As estruturas do serviço público. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, a. 4, n. 17, p. 59-85, jul./set. 2004.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito*. Coimbra: Coimbra, 1987.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2010.
- PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.
- POU GIMÉNEZ, Francisca. Constitutionalism and rights protection in Mexico and Brazil: comparative remarks. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 233-255, set./dez. 2018.
- RIBEIRO, Leandro Molhano; HARTMANN, Ivan Alberto. Judicialization of the right to health and institutional changes in Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 3, p. 35-52, set./dez. 2016.
- RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.
- ROSEVEAR, Evan. Social rights interpretation in Brazil and South Africa. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 149-183, set./dez. 2018.
- SACRISTÁN, Estela. Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016.



SALGADO, Eneida Desiree. Essay on the constitutional promises of democracy and republic. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 3. p. 85-100, set./dez. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Tese (Doutorado em Direito) - Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, 2009.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017.

SCHIER, Adriana. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 113-134, mai./ago. 2018.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA FILHO, Francisco Cláudio Oliveira; MARIANO, Cynara Monteiro. Serviço público como forma de efetivação de direitos fundamentais em comunidades em situação de vulnerabilidade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 139-169, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1152.

---