

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

FAUSTO SANTOS DE MORAIS

JANAÍNA RIGO SANTIN

YURI SCHNEIDER

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

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

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

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

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

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

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

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

Conselho Fiscal:

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

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

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

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

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

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

Educação Jurídica

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

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

Eventos:

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

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

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

Comissão Especial

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

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

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

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fausto Santos de Moraes; Janaína Rigo Santin; Yuri Schneider. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-194-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

É com satisfação que o Conpedi oferece à comunidade jurídica um conjunto de artigos científicos, lastreados em pesquisa acadêmica desenvolvida nos mais diversos programas de pós-graduação do país, em torno de temas efervescentes sobre o Direito Administrativo Brasileiro e a Gestão Pública.

Parece-nos que existe um fio condutor comum que orientou as pesquisas apresentadas: como tornar as diferentes regulamentações, constitucionais ou infraconstitucionais, incidentes na relação Estado-cidadão, mais efetivas e concretizar o ideal republicano da Constituição da República Federativa do Brasil. Como se notará com o conhecimento dos artigos que compõe esta coleção, a resposta não é nem rápida, nem simples. Isso porque, as diferentes problematizações apresentadas buscam exaltar uma complexidade própria de um país de modernidade tardia, que precisa lidar ao mesmo tempo com as suas agruras estruturais de uma intrincada estrutura administrativa e a baixa efetividade na realização dos direitos constitucionais.

Sob esse mote, problemas já tradicionais e outros novos foram discutidos. Como um problema tradicional, a responsabilização dos agentes públicos pode ser encontrada em mais de um artigo. Viu-se que a mudança legislativa sobre questões de improbidade ainda precisa de uma contribuição acadêmica mais robusta, seja para refinar a aplicação de conceitos indeterminados, seja para contemplar uma tensão entre uma cultura leniente e outro punitivista. Seria o Direito Administrativo uma ferramenta sancionatória? Responsabilizar os agentes públicos exigiria uma intenção de lesão específica? O Supremo Tribunal Federal já colocou ponto final neste assunto? Essas questões são abordadas e merecem ser conhecidas.

Um outro grupo de contribuições passou a explorar duas exigências atuais à Administração Pública, quais sejam: a sua eficiência, via digitalização e informatização, e uma governança sustentável. Aprendeu-se que a eficiência também requer um processo transparente de administração, o que deve ser franqueado pela Lei de Acesso à Informação como uma questão de cidadania.

Uma administração sustentável precisa valorizar o seu servidor experiente – inclusive com abono devido para aqueles que optarem por continuar a contribuir com o Estado. Precisa exercer o seu poder de polícia; proteger áreas de proteção permanente irregularmente

ocupadas; investir em consórcios para desenvolvimento tecnológico; e implementar políticas de gestão integrada. As suas contratações precisam considerar novos produtos tecnológicos para problemas não tradicionais, apostar em parcerias público privadas para ampliar o braço de serviços do Estado e facilitar a aquisição de medicamentos para servir à população.

As propostas presentes nos artigos não fizeram vistas grossas para problemas como a corrupção, a falta de prevenção e a necessidade de medidas mitigadoras e de responsabilização sobre catástrofes ambientais. Parece-nos, diante dos trabalhos apresentados, que o papel do Tribunal de Contas, do Ministério Público e até mesmo de uma cultura de compliance podem ser caminhos iniciais ao enfrentamento dos problemas discutidos.

O que se pôde deduzir é que a Administração Pública necessita ter como sua centralidade os Direitos Humanos dos cidadãos, entendendo-os numa postura de alteridade radical aos moldes de Lévinas, tomando as devidas responsabilidades por seus atos. Portanto, os serviços públicos devem guardar a legalidade e a cortesia como questões de princípio, de forma íntegra e coerente, inclusive, com a atuação das agências regulatórias para assegurar tais condições.

Conhecendo previamente as propostas científicas discutidas no grupo de trabalho, temos certeza que as contribuições ora disponíveis ao grande público acadêmico e profissional têm a potencialidade de prover novas ideias e provocações, alimentando um círculo virtuoso de pesquisa.

Registramos, nesse sentido, a satisfação de termos conduzido os debates durante a sessão de apresentação dos artigos e reforçamos o convite para o conhecimento das diversas abordagens sobre a Administração Pública Brasileira e Gestão Pública que fazem parte desta coleção.

Boa leitura!

Professor Doutor Fausto Santos de Moraes- Direito Atitus

Professora Doutora Janaína Rigo Santin - Direito UPF

Professor Doutor Yuri Schneider - Direito UFSM

O DIREITO AO SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA FENOMENOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS DE EMMANUEL LEVINAS

THE RIGHT TO ADEQUATE PUBLIC SERVICE IN BRAZIL FROM THE PERSPECTIVE OF EMMANUEL LEVINAS' PHENOMENOLOGY OF HUMAN RIGHTS

Bruno Gofman ¹
Bruno Ponich Ruzon ²

Resumo

A prestação de serviço público adequado é um direito fundamental estabelecido no ordenamento jurídico pátrio e sua efetivação está intimamente ligada à concretização da própria dignidade da pessoa humana, competindo ao Estado garanti-lo mediante atuação direta ou indireta. No entanto, essa previsão legal não é suficiente, uma vez que o ente estatal não consegue assumir integralmente essa responsabilidade. Diante desse cenário, a proposta do presente artigo é, com base em uma metodologia exploratória-descritiva, mediante revisão bibliográfica e legislativa, analisar o papel dos indivíduos e da própria sociedade na implementação dos serviços públicos adequados sob a perspectiva da fenomenologia dos direitos humanos proposta por Emmanuel Levinas. Nesse sentido, é possível observar pontos de aproximação entre o serviço público brasileiro e a alteridade radical proposta pelo autor, especialmente quanto à participação popular por meio das entidades do terceiro setor e do exercício do controle social, como ocorre nas audiências públicas e os conselhos - a exemplo do Conselho dos Usuários de Serviços Públicos. O princípio da cortesia também dialoga diretamente com a fenomenologia dos direitos humanos, ao exigir que a prestação de serviço público se realize com sensibilidade ética.

Palavras-chave: Serviço público adequado, Fenomenologia dos direitos humanos, Participação popular, Controle social, Cortesia

Abstract/Resumen/Résumé

The provision of adequate public services is a fundamental right established in the national legal system and its implementation is closely linked to the realization of the dignity of the human person, and it is up to the State to guarantee it, through direct or indirect action. However, this legal provision is not sufficient, since the state entity is unable to fully assume this responsibility. Given this scenario, the proposal of this article is, using the logical-deductive method, to analyze the role of individuals and society itself in the implementation

¹ Doutorando e Mestre em Ciências Jurídicas na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) . Diretor Adjunto de Integração Regional do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Advogado

² Doutorando em Ciência Jurídica na Universidade Estadual do Norte do Paraná. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Advogado

of adequate public services from the perspective of the phenomenology of human rights proposed by Emmanuel Levinas. In this regard, it is possible to identify points of convergence between Brazilian public service and the radical alterity proposed by the author, particularly in relation to popular participation through Third Sector entities and the exercise of social control, as seen in public hearings and councils — such as the Council of Public Service Users. The principle of courtesy also aligns closely with the phenomenology of human rights, as it requires public service delivery to be carried out with ethical sensitivity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Adequate public service, Phenomenology of human rights, Popular participation, Social control, Courtesy

1 INTRODUÇÃO

O serviço público adequado é um direito fundamental humano e está intimamente vinculado aos princípios da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. Portanto, há um dever da Administração Pública, seja direta ou indiretamente, em implementá-lo, sob pena de violação a direitos subjetivos individuais e coletivos. Apesar dessa imposição constitucional e legal, o Poder Público é notoriamente contumaz em ser ineficiente na prestação dos serviços públicos adequados ou na sua fiscalização. Mas será que o ente estatal é o único responsável pela efetivação desse direito fundamental?

A fenomenologia dos direitos humanos desenvolvida pelo filósofo Emmanuel Levinas defende que há uma responsabilidade ilimitada do Eu para com o Outro e, diante da existência de um terceiro, surge a necessidade de uma atuação de cada indivíduo e de toda humanidade com sensibilidade e fraternidade, especialmente em relação aos mais vulneráveis. Sob essa perspectiva seria possível compreender que essa responsabilidade se estenderia à concretização de um serviço público adequado, enquanto um direito fundamental e humano.

A partir dessa constatação é factível vislumbrar pontos de encontro entre o regramento jurídico pátrio relacionado aos serviços públicos e a fenomenologia de Levinas, em especial a participação popular na prestação dessas atividades, o controle social e o dever de cortesia.

Trata-se de uma abordagem exploratória, mediante adoção do método lógico-dedutivo decorrente de revisão bibliográfica e, subdividida em 03 (três) capítulos: na primeira parte é apresentado o conceito de serviço público adequado; no segundo capítulo é explorada a fenomenologia de Levinas e; ao final são destacados pontos de aproximação entre a alteridade radical de Levinas e a prestação de serviço adequado.

2 O DIREITO À PRESTAÇÃO DE UM SERVIÇO ADEQUADO

A obtenção de uma definição única do que é serviço público é impossível, uma vez que a sua concepção passou por transformações ao longo do tempo, tanto no que se refere a sua abrangência quanto aos seus elementos formadores (Di Pietro, 2021, p. 115).

Para Hely Lopes Meirelles (2003, p. 319), serviço público, em uma noção ampla, é “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples

conveniências do Estado”. No mesmo sentido é o conceito trazido por José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 243).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021, p. 121) destaca que o serviço público é uma atividade material prevista em lei e visa a satisfação das necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público. Sob a mesma perspectiva, Valter Foletto Santin (2013, p. 25), acrescenta o caráter de contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo; serviços públicos

Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 657), possui uma visão mais restritiva e entende que serviço público é uma atividade destinada à satisfação da coletividade geral, mas fruível singularmente pelos administrados. É uma representação das prerrogativas de supremacia e de restrições especiais.

Marçal Justen Filho (2015, p. 723) faz interessante definição, ao destacar que o serviço público é destinado a concretização das necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, que não poderiam ser satisfeitas adequadamente pelos mecanismos da livre iniciativa privada. Traz a ideia de que o serviço público está intimamente vinculado a um direito fundamental, de maneira que o serviço público é o meio de assegurar a existência digna do ser humano, com o atendimento a necessidades fundamentais e essenciais para a sobrevivência material e psicológica dos indivíduos (Justen Filho, 2015, p. 725)

Adriana da Costa Ricardo Schier (2016, p. 209) defende a tese de que o próprio direito ao serviço público e o seu regime jurídico – universalidade, modicidade, e continuidade – apresentam características de direitos fundamentais e, por consequência, integrariam o rol de cláusulas pétreas, cujo núcleo essencial não poderia sofrer restrições pelo legislador.

Além de direito fundamental, Valter Foletto Santin (2019, p. 147) considera o serviço público é um direito humano, o que implicaria em uma ação afirmativa, de prestígio e de destaque. Com isso, seria possível uma melhoria na sua prestação de serviço público ao povo, mediante a transformação social, a redução das desigualdades, melhor atendimento pelos órgãos públicos e instrumento importante para a efetivação dos direitos sociais e do mínimo existencial.

A partir da compreensão de que o serviço público está atrelado à dignidade da pessoa humana, César Augusto Guimarães Pereira (2006, p. 307), destaca que surge um limite negativo - prestações desvinculadas da realização da dignidade da pessoa humana não são qualificadas como serviço público - e outro positivo – há um dever de prestação de serviços

público mínimos necessários para a concretização da dignidade da pessoa humana. Inclusive esses serviços mínimos possuem prioridade constitucional em detrimento de outras destinações de recursos públicos, razão pela qual é difícil a aplicação do princípio da reserva do possível nesses casos (Pereira, 2006, p. 331).

Diante dessa relevância do serviço público para a efetivação dos direitos sociais, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, não basta a sua mera prestação por parte da Administração Pública ou de quem lhe faça as vezes. Essa atividade deverá ser fornecida/mantida de maneira adequada, conforme estabelece o inciso IV do artigo 175 da Constituição Federal.

Em cumprimento ao mandamento constitucional, o legislador editou a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Em seu artigo 6º - sintetizando princípios gerais operativos (Grotti, 2003, p. 258) - prescreve a necessidade de os serviços públicos serem adequados.

O parágrafo 1º do referido dispositivo legal descreve o serviço adequado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. O inciso I do artigo 7º do mesmo diploma normativo prevê como direito dos usuários o recebimento de serviço adequado.

De igual maneira, o *caput* do artigo 5º da Lei nº 13.460/2017 - estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública – prevê o direito do usuário em obter a adequada prestação de um serviço público. Para isso, os agentes públicos e prestadores de serviços públicos devem obedecer a algumas diretrizes, dentre as quais a urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia, adequação entre os meios e fins, igualdade no tratamento, entre outras.

A partir dessas premissas acerca do serviço adequado, Adriana da Costa Ricardo Schier (2016, p. 220) compreende que o legislador concedeu aos cidadãos um direito subjetivo de receber um serviço de forma contínua, geral e com modicidade de taxas e tarifas.

Aquele usuário que não recebe um serviço adequado, nos termos dos artigos 6º e 7º da Lei de Concessões, ou então sofre com uma indevida interrupção poderá, judicialmente, exigir o cumprimento dessa obrigação, exercendo um direito subjetivo próprio (Bandeira de Mello, 2021, p. 718).

No que se refere à exigibilidade de um serviço adequado por parte dos usuários quando há um descumprimento por parte da Administração Pública ou do particular que

exerce a atividade sob o regime de concessão/permissão, Marçal Justen Filho (2003, p. 561-562) sustenta que, no caso de dano concreto, o usuário poderá pleitear indenização com fundamento no artigo 37, §6º da Constituição Federal. Na sua concepção, a mera inadequação do serviço caracteriza infringência à ordem jurídica, uma vez que o Estado está obrigado a promover as medidas necessárias a eliminar os defeitos e produzir um serviço adequado. Há uma ofensa ao próprio interesse público, o que permite o controle também pela via da ação popular e ação civil pública.

Valter Foleto Santin (2013, p. 30) acompanha esse posicionamento, ao estabelecer que o descumprimento do dever de prestação de um serviço público representa uma violação por parte da Administração Pública em relação à contraprestação recebida mediante a relação jurídica tributária. Por consequência, o ente estatal está sujeito às ações individuais e coletivas, cujo objetivo é o mandamento judicial para o fornecimento de serviços adequados.

Contudo, apesar da previsão constitucional e legal determinando a prestação de um serviço público adequado, seu caráter de direito fundamental, humano e a correlação com a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, o seu descumprimento é perceptível, diante dos flagrantes problemas dos serviços de saúde, educação, justiça e segurança pública. Por essa razão, o autor conclui que todos estão cansados de pagar tributos sem receber resultados satisfatórios, razão pela qual alguma providência deve ser tomada para a real mudança do sistema atual e para melhor prestação de serviços (Santin, 2013, p. 30).

No entanto, como bem salienta João Eudes Rocha de Jesus (2019, p. 131-132), apesar de o Estado ser o maior responsável pela efetivação dos direitos humanos, a tarefa não deve recair tão somente sobre ele, haja vista que a positivação das normas é insuficiente para a sua efetivação, tornando necessário assumir os direitos como sendo direito do Outro, com a assunção da responsabilidade de cada pelo Outro e pelos outros. Esse raciocínio tem como premissa a fenomenologia dos direitos humanos desenvolvida por Emmanuel Levinas.

3 A FENOMENOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS DE EMMANUEL LEVINAS

Emmanuel Levinas propôs a fenomenologia dos direitos humanos, que dá origem a concepção de uma vida sensível do sujeito e da responsabilidade de um para com o outro, de maneira que os direitos fundamentais de cada indivíduo são compreendidos pela vida sensível de cada um (Grzibowski, 2016, p. 92).

Por essa razão, Levinas defende que as leis são necessárias, porém insuficientes. Isso porque as leis da vida antecedem às racionais e os direitos de cada um são princípios latentes e todos tem o direito de viver dignamente (Grzibowski, 2016, p. 92).

De acordo com Levinas, o direito à vida é anterior a toda concessão, a toda tradição, a toda jurisprudência, a toda distribuição de privilégios, de dignidade ou de títulos, a toda consagração de uma vontade que pretenderia ser tomada por razão” (Levinas, 1997, p. 131-132). Diante dessa constatação, a fenomenologia parte da ideia de que a vida é mais simples do que imaginamos, sem a necessidade de teorias para vivenciá-la (Grzibowski, 2016, p. 92).

Levinas sustenta o argumento da unicidade, segundo o qual somos do gênero humano, mas únicos. O Eu se constrói na resposta ao apelo do Outro, sem identidade, eleito pelo Outro para responder às misérias. O Eu, humano, é um para o Outro, para a responsabilidade infinita (Grzibowski, 2016, p. 93).

Um segundo aspecto inerente à fenomenologia dos direitos humanos de Levinas diz respeito à sensibilidade, que somente é constatada quando há vulnerabilidade ou exposição total ao Outro. Essa sensibilidade é receptividade, suscetibilidade e vulnerabilidade em relação ao Outro. É a constituição da responsabilidade, de responder ao Outro, é dar-se e dar, mediante sensibilidade e corporeidade – mostra que o outro é de carne e osso, que tem fome, come e clama por justiça (Grzibowski, 2016, p. 94).

Haveria, portanto, uma relação de proximidade e de fraternidade entre os seres, o que representaria sua liberdade, com a assunção da responsabilidade de um para o outro (Grzibowski, 2016, p. 94). Segundo Levinas (1997, p. 140), os direitos humanos manifestam a consciência como direito do outro e do que devo responder.

Assim, os direitos humanos se manifestam por intermédio do respeito, do cuidado com o outro que é diferente de mim (Grzibowski, 2016, p. 95). Segundo Levinas (1997, p. 140), “manifestar-se originalmente como direitos de outro homem e como dever para com eu, como os meus direitos de fraternidade, eis aqui a fenomenologia dos direitos humanos”.

Sob essa lógica, toda a humanidade é responsável por cuidar do outro (Grzibowski, 2016, p. 93). Considerando que a comunidade humana não é formada por 2 pessoas, abre-se uma relação universal, de maneira que a responsabilidade do Eu se estende para os que estão mais longe (Rocha de Jesus, 2019, p. 124).

Essa entrada do terceiro na relação desdobra a relação em uma fraternidade, marca a passagem da ética para a política e torna a responsabilidade universal, estendendo-se para a

esfera pública. Surge, consequentemente, a necessidade da presença do Estado, instituições e da justiça (Rocha de Jesus, 2019, p. 125).

A fraternidade é atrelada à questão dos direitos humanos, tornando necessária a preservação da pluralidade e complexidade das relações humanas (Levinas, 1997, p. 169). Decorre da responsabilidade universal de atrair a responsabilidade e o cuidado com o outro muito além do que prescreve a lei (Rocha de Jesus, 2019, p. 124).

A fraternidade é a não-indiferença universal em relação ao Outro, como condição de efetivação dos direitos humanos (Eland, 2016, p. 26). A fraternidade representa uma responsabilidade infinita.

O princípio da fraternidade está positivado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na constituição de diversos países. Contudo, não ganhou tanta dimensão quanto a liberdade e a igualdade, que na prática se mostraram insuficientes, diante da inexistência da base ética, observada na fraternidade (Rocha de Jesus, 2019, p. 127).

Logo, não basta a positivação dos direitos humanos, até porque sua implementação não passa necessariamente pela autoridade pública, tendo em vista que os direitos humanos passam pela não-indiferença ao outro: Santidade. O Outro se apresenta ao Eu como transcendência, alteridade radical (Rocha de Jesus, 2019, p. 127).

Com base nessa concepção de direito humanos de Levinas, João Eudes Rocha de Jesus (2019, p. 127) conclui que apesar de os direitos humanos estarem positivos e incorporados à constituição de diversos países, competindo ao Estado, em grande parte, a responsabilidade direto pela sua preservação, não há qualquer garantia para sua efetivação sem a existência de fraternidade. Dessa maneira, a efetivação dos direitos humanos depende da nossa humanidade, dependendo de cada indivíduo para o exercício da sua responsabilidade pelo outro e pelos outros.

Com base na fraternidade e na sensibilidade propostas por Levinas, torna-se fundamental atribuir à sociedade e aos cidadãos um papel de destaque no desempenho e controle dos serviços públicos, em auxílio à atividade estatal.

4 PONTOS DE APROXIMAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO SOB A FENOMENOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS DE EMMANUEL LEVINAS

É incontestável que compete ao Estado a missão de prestar os serviços públicos necessários para a concretização dos direitos fundamentais, sociais e, consequentemente, os

direitos humanos. Ao mesmo tempo, o fato de os direitos estarem previstos em Tratados Internacionais, na Constituição Federal e em outras normas não garantem a sua efetividade.

Nesse cenário, sob a ótica de fenomenologia dos direitos humanos desenvolvida por Emmanuel Levinas, a partir de uma responsabilidade ilimitada do Eu perante o Outro, o papel do indivíduo e da sociedade na prestação dos serviços públicos é importante.

Assim, analisando a Constituição Federal e o ordenamento jurídico pátrio, é possível compreender pontos de aproximação entre o regime jurídico relativo ao serviço público brasileiro e a concepção dos direitos humanos de Emmanuel Levinas.

4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E NO CONTROLE SOCIAL

Impulsionado pelos ideais que impulsionaram a Revolução Francesa, o modelo Absolutista, que marcou o surgimento dos Estados Modernos, deu lugar ao Estado Liberal, caracterizado pela intervenção mínima estatal voltada tão somente à garantia da proteção às liberdades individuais (Lopes de Torres, 2013, p. 19).

No início do século XX, em virtude das graves crises políticas, econômicas e sociais, notadamente a Primeira Guerra Mundial, a Quebra da Bolsa de 1929 e a ascensão do regime Comunista na Rússia, o modelo liberal se enfraqueceu e começou a ser questionado (Lopes de Torres, 2013, p. 28), dando lugar ao Estado Social, no qual se passou a propor uma maior intervenção estatal, principalmente por meio da prestação de serviços públicos essenciais relativas à garantia dos direitos fundamentais (Lopes de Torres, 2013, p. 28).

Desde então o Estado Social, também conhecido como Estado do Bem-Estar, Estado Providência, Estado do Desenvolvimento, Estado Social do Direito, preocupado com o bem comum e o interesse público, ganhou ampla difusão, especialmente nos países periféricos como o Brasil, em razão da necessidade de atuação estatal na prestação de serviços relacionados aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana (Di Pietro, 2002, p. 20).

Contudo, com o aumento exacerbado da máquina estatal, o Estado passou a ser prestador de serviços, empresário e investidor (Di Pietro, 2002, p. 23), modelo que também se mostrou incompatível com as necessidades da sociedade, especialmente em decorrência da má gestão de recursos, corrupção, burocratização e ineficiência por parte da Administração Pública.

Diante da demonstração de fragilidade por parte do modelo Social, surgiram novos elementos no processo de transformação do Estado: a inclusão do princípio democrático (Tosawa, Garcia da Costa, 2014, p. 140), oportunidade em que passou a se defender a maior participação da sociedade no processo político, nas decisões governamentais e no controle da Administração Pública (Di Pietro, 2002, p. 23).

Também foi estabelecido o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a atuação do poder público deveria ser destinada ao incentivo e ao fomento da atividade individual e dos pequenos grupos, criando condições propícias à ação social. Atuaria apenas quando a sociedade fosse incapaz de satisfazer seus próprios interesses, à ajuda ou auxílio material, sem que o atendimento aquela necessidade fosse extrapolada (Lopes de Torres, 2013, p. 14).

É nesse contexto de transformações que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que passou a permitir que determinados serviços, classificados como não exclusivos, fossem prestados tanto pelo Estado quanto pela iniciativa privada. Servem como exemplo destes tipos de serviços públicos as atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

A partir da referida permissão constitucional, aliada aos princípios democráticos e da subsidiariedade, os partidários do modelo liberal ganharam força na defesa de celebração de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, que supostamente eram detentoras de maior eficiência e expertise na prestação de serviços e que, por meio do fomento estatal, almejava o atingimento de finalidade e objetivos da Administração Pública de uma maneira indireta e mediata (Ferreira da Rocha, 2003, p. 21).

Então, na década de 90, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Estado, capitaneado pelo Ministro Luís Carlos Bresser Pereira (Brasil, 1995) promoveu-se a Reforma Administrativa, por meio da Emenda Constitucional nº 19, fenômeno conhecido como “publicização”, onde se estabeleceu como política central um estado gerencial e reduzido.

Dentre as novidades trazidas está a possibilidade de celebração de parcerias com as entidades do Terceiro Setor, que, segundo Boaventura de Souza Santos (1999, p. 14), são organizações sociais que não estatais e nem mercantis, pois: são privadas, mas não visam lucro e; ambicionam os objetivos sociais, mas não são estatais.

Em relação ao conceito, é importante destacar que no Brasil as organizações sociais, regulamentadas pela Lei nº 9.637/98 (Brasil, 1997), são apenas uma das modalidades integrantes do Terceiro Setor e, que, em razão da relevância das atividades por ela prestadas e do regime jurídico peculiar ao qual se submetem, ganhou destaque por parte do então

Ministério da Administração e Reforma do Estado (Brasil, 1997, p. 74), que trouxe as seguintes considerações: i) os serviços não-exclusivos do Estado seriam absorvidos pelo setor público não-estatal, que seriam fomentados, sob a forma de organizações sociais; ii) essa parceria entre Estado e sociedade viabilizaria a ação pública com maior agilidade e alcance, assim como permitiria um controle sociais mais fácil e direto, mediante a participação nos conselhos de administração; iii) há uma maior autonomia administrativa; e iv) em compensação, os dirigentes assumem uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade.

Denota-se, portanto, que um dos princípios objetivo da reforma foi permitir a prestação de serviços não exclusivos por parte da sociedade civil, mediante a celebração de parcerias com o Estado.

Com uma nova forma de participação popular na gestão administrativa (Alves, 2000, p. 185), seja na criação de entidades com fins comunitários para a persecução de fins coletivos, ou então por meio do controle social, o projeto das organizações sociais partiu do pressuposto de que os serviços de grande relevância social, como saúde e educação, seriam otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cliente-cidadão mediante controle social. (Brasil, 1997, p. 13). Fato é que as expectativas criadas em relação ao projeto das organizações sociais estavam intimamente vinculadas às ideias de subsidiariedade e de participação popular.

Em relação ao princípio da subsidiariedade, Emerson Gabardo (2003, p. 168) destaca sua influência neoliberal, com a devolução das tarefas à sociedade, na medida em que os indivíduos podem prestar serviços de interesse coletivo, o que tornaria ineficiente a manutenção dessa atividade sob a tutela estatal. Nesse sentido, o Estado estimula atividades de organismos alheios a sua estrutura, tais como as organizações da sociedade civil de interesse público.

Aliada à subsidiariedade também está a necessidade de uma maior participação popular como fundamento de um Estado Democrático de Direito, uma vez que a participação popular direta, junto à Administração Pública, é fundamental no sistema representativo, característico da ‘democracia dos modernos’” (Gabardo, 2003, p. 165).

Outras considerações interessantes a respeito da participação popular, por meio da atuação direta da sociedade, foram tecidas por Rogério Gesta Leal (1997, p. 107), para quem a ideia de Estado Democrático de Direito passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos

procedimentos adotados na gestão dos interesses públicos, a partir de novos instrumentos de participação (1997, p. 107).

Essa participação popular se materializaria por intermédio da necessária realização de efetivas audiências públicas e mesas de diálogo com toda a sociedade, na busca de uma solução (Cambi, 2020, p. 669).

A audiência pública, segundo Fernando de Brito Alves (2013, p. 213), teve fundamento na soberania popular, na medida em que o cidadão exerce-a diretamente, pessoalmente ou por organizações sociais representativas, com a apresentação de propostas, ciência de fatos da administração, ações estratégicas, planejamento e prestação de contas, ou ainda, reivindicação de direitos. Para que ela seja efetiva, demanda a observância de um mínimo de formalidade e respeitar princípios, tais como aqueles extraídos do devido processo legal (publicidade, oralidade, participação, contraditório, instrução, gratuidade, economia de formas, impulso oficial) (Alves, 2013, p. 214).

Outra forma pela qual a participação popular poderia ser concretizada diz respeito aos Conselhos de Políticas Públicas, os quais, segundo conclui Fernando de Brito Alves (2013, p. 235), são órgãos públicos de composição prioritariamente paritária entre sociedade e governo, criados mediante previsão legal em situações nas quais a transcendência e a relevância do interesse público impõe uma abertura democrática na gestão de projetos, programas ou políticas.

Contudo, Fernando de Brito Alves (2013, p. 237-245) alerta para as objeções relacionadas à eficácia da atuação dos referidos conselhos, tais como: i) a paridade normalmente é meramente numérica; ii) o poder público assume o protagonismo na definição das agendas; iii) há questionamentos quanto à escolha democrática dos Conselheiros; iv) muitas vezes as deliberações não possuem eficácia, principalmente pelo pouco envolvimento da sociedade civil. Por essa razão, defende que sem a correção desses vícios, principalmente um incremento de tutela das políticas públicas, a atuação dos Conselhos de Políticas será meramente formal e homologatória.

Mesmo assim, Fernando de Brito Alves e Mateus Silveira de Souza (2018, p. 122-123) sustentam que, apesar das críticas, o funcionamento dos conselhos oxigena a prática democrática, uma vez que o cidadão compreende melhor as discussões públicas que lhe são pertinentes, assim como permite a sua participação da tomada de decisões e há um fortalecimento da ideia de democracia deliberativa, com o permanente diálogo.

Especificamente em relação aos serviços públicos, ponto específico do presente artigo, a Lei nº 13.460/2017 (Estatuto do usuário do serviço público) estabeleceu, em seu artigo 18 o direito da participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.

Na sequência, o parágrafo único do referido dispositivo legal dispôs sobre as atribuições do conselho dos usuários, quais sejam: acompanhar a prestação dos serviços; II - participar na avaliação dos serviços; III - propor melhorias na prestação dos serviços; IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Quanto à composição, o artigo 19 prevê que deverão ser respeitados critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com a escolha dos representantes mediante processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado. Esses representantes não são remunerados e prestam serviço relevante.

No âmbito da Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal houve a regulamentação do conselho de usuários por meio do Decreto nº 10.228/2020.

Ou seja, apesar das críticas conferidas à atuação dos conselhos de políticas públicas, o “recém” criado conselho de usuários pode ter atuação relevante na representação dos interesses da sociedade na defesa de um serviço público adequado perante as demais instituições.

Independentemente da ferramenta adotada é fundamental que haja a participação popular e o controle social destinados à efetivação de um direito fundamental a um serviço público adequado. Esse interesse dos indivíduos e da sociedade decorreria da ideia de fraternidade e sensibilidade e das premissas defendidas por Emmanuel Levinas em sua fenomenologia dos direitos humanos.

4.2 A CORTESIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Sob a mesma lógica, há uma total compatibilidade da fenomenologia dos direitos humanos com princípio/dever da cortesia do serviço público, previsto no artigo 6º, §1º da Lei nº 8987/95 e nos artigos 4º e 5º da Lei nº 13.460/2017 (Estatuto do usuário do serviço público).

A respeito desse princípio, imposto aos servidores públicos, Valter Foletto Santin (2019, p. 145) assevera que a obrigatoriedade de tratamento cordial pelo servidor público ao usuário do serviço público é uma qualidade especial. O tratamento deve ser educado, cortês, com atenção e disponibilidade verbal e não verbal, na gentileza, integridade, lealdade e urbanidade. A seu juízo, a cortesia é o principal requisito do serviço público (Santin, 2019, p. 249).

Surgiria, portanto, um dever legal do servidor público em atender ao público com cortesia e gentileza, caso contrário poderia implicar em uma falta funcional e até mesmo a responsabilidade civil do Estado, em determinados casos (Santin, 2018, p. 252). É necessária uma postura humanitária, uma ação de misericórdia, inerente à própria condição humana de socorrer o necessitado (2019, p. 146).

Carlos Navas Rondón (2017, p. 79) sustenta que o servidor público deve cultivar a sensibilidade ética, colocar-se em lugar do outro e imaginar como pensa e sente o administrado, para um trato justo e equitativo pelo conhecimento das diferenças sociais.

Percebe-se, portanto, que o princípio da cortesia, imposto ao servidor público na prestação de serviços públicos, guarda completa sintonia com a fenomenologia proposta por Emmanuel Levinas.

5 CONCLUSÃO

Apesar de, em uma primeira leitura, a fenomenologia dos direitos humanos proposta pelo filósofo Emmanuel Levinas parecer um tanto quanto utópica, sobretudo em virtude da ideia de uma responsabilidade ilimitada do Eu em face do Outrem, em um mundo marcado pelo egoísmo, é importante destacar que as premissas por ele estabelecidas podem servir como fundamento para imposição de uma responsabilidade para cada indivíduo e toda a sociedade em relação aos outros, especialmente aqueles mais vulneráveis.

É corriqueiro atribuir ao Estado toda a incumbência de prestar serviços públicos adequados e, conseqüentemente, garantir a efetivação de direitos fundamentais e sociais, uma vez que essas atribuições são legalmente estabelecidas. Contudo, como é cediço, a mera previsão legal não é suficiente para a concretização desses direitos, constantemente violados pelo próprio ente estatal.

Justamente diante dessa lacuna que surge o dever de cada indivíduo e de toda a sociedade exigir e a auxiliar na prestação de um serviço adequado, mediante sua participação

em organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, nas audiências públicas e conselhos de políticas públicas, exercendo controle social ou então, na condição de servidor público, atuar com cortesia.

Portanto, é possível compreender a partir de postulados da fenomenologia dos direitos humanos de Emmanuel Levinas, tais como a sensibilidade e a fraternidade, que cada cidadão tem um papel fundamental na efetivação do direito fundamental a um serviço público adequado e, por consequência, na consecução da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

_____, Fernando de Brito; SOUZA, Matheus Silveira de. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 28, p. 107-124, jul. 2018. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1272>>. Acesso em: 18 jul. 2023. doi:<https://doi.org/10.35356/argumenta.v0i28.1272>.

ALVES, Francisco de Assis. **Fundações, organizações sociais, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e outras modalidades de prestação de serviços públicos**. São Paulo: Ltr, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.

_____, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2)

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 3. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Editora Forense, 2021.

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

ELAND, Christopher James. **O conceito de fraternidade em Totalidade e Infinito e suas implicações para os direitos humanos**. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. 2016.

FERREIRA DA ROCHA, Sílvio Luís. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GRZIBOWSKI, S. Fenomenologia dos direitos humanos de Emmanuel Levinas. **Revista de Filosofia Aurora**, [S. l.], v. 28, n. 43, p. 83–98, 2016. DOI: 10.7213/aurora.28.043.DS04. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/aurora/article/view/aurora.28.043.DS04>. Acesso em: 26 set. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

_____. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos humanos no Brasil** – desafios à democracia. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEVINAS, Emmanuel. **Fuera del sujeto**. Traducción a la edición española de Roberto Ranz Torrejón y Cristina Jarillot Rodal. Madrid: Caparrós, 1997.

LOPES DE TORRES, Ronny Charles. **Terceiro Setor: entre a liberdade e o controle**. Editora jusPODIVM: Salvador, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

NAVAS RONDÓN, Carlos. **La responsabilidad ética de los funcionarios y servidores del Estado**. Lima: Universidade Nacional Federico Villareal, 2017.

PEREIRA, César Augusto Guimarães. **Usuários de serviços públicos**: usuários, consumidores e os aspectos econômicos. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROCHA DE JESUS, João Eudes. DIREITOS HUMANOS E SUAS CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE: UMA REFLEXÃO A PARTIR DE EMMANUEL LÉVINAS. In: **Ética, direitos humanos e pós-humanismo [Recurso eletrônico on-line] organização IV Seminário Internacional Emmanuel Levinas** – Belo Horizonte, 2019, p. 121-135.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência na prevenção e repressão ao crime. 2ª ed., São Paulo: Verbatim, 2013

_____, Valter Foletto. Serviço público e direitos humanos. In: **Revista Paradigma. Ribeirão Preto SP**, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 134-153, mai/ago 2019. ISSN 2318-8650. Disponível em: <<http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332/1300>>. Acesso em 11 jul. 2023

_____, _____. Cortesía en el servicio público. Actas del II Congreso Latinoamericano por la paz. Lima: **Universidade Católica Sedes Sapientiae -UCSS**, 2018, p. 243-255. Disponível em: <<https://www.ucss.edu.pe/images/fondo-editorial/actas-ii-congreso-latinoamericano-por-la-paz/cortesia-servicio-publico-valter-foletto-santin.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

TOSAWA, Suelyn; GARCIA DA COSTA, Ilton. O papel das políticas públicas de inclusão do trabalhador no combate ao desemprego. In: SÉLLOS-KNOERR, Viviane Côelho (org). **Diálogos (im)pertinentes – dignidade da pessoa humana**. Curitiba: Instituto Memória, 2014, p. 140.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Coimbra: Oficina do CES, 1999.

SCHIER, Adriana Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2015.