

SERVIÇO PÚBLICO E DIREITOS HUMANOS

PUBLIC SERVICE AND HUMAN RIGHTS

SERVICIO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS

Valter Foletto Santin¹

RESUMO

O trabalho trata do estudo do serviço público como componente dos direitos humanos ou direitos fundamentais, para efetivação dos direitos sociais e diminuição da desigualdade entre as pessoas, numa forma de ampliação da preocupação com a atuação do Estado no cumprimento da sua obrigação de fornecimento de serviço público, uma maneira de afirmação da importância social do serviço público. Foi adotado o método hipotético-dedutivo, por meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos.

Palavras-chave: Direitos humanos; Direitos fundamentais; Direitos sociais; Serviço público.

ABSTRACT

The paper deals with the study of the public service as a component of human rights or fundamental rights, to enforce social rights and reduce inequality between people, in a way to broaden the concern with the State's performance in fulfilling its obligation to provide service a way of affirming the social importance of the public service. The hypothetical-deductive method was adopted, through bibliographical research in books and periodicals

Keywords: Human rights; Fundamental rights; Social rights; Public service.

RESUMEN

El trabajo trata del estudio del servicio público como componente de los derechos humanos o derechos fundamentales, para la efectividad de los derechos sociales y la disminución de la desigualdad entre las personas, en una forma de ampliación de la preocupación por la actuación del Estado en el cumplimiento de su obligación de suministro de servicio público,

¹ Professor dos programas de Mestrado e Doutorado da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP, Campus Jacarezinho, Brasil), Doutor em Direito (USP - Universidade de São Paulo, Brasil), Pós-doutor pelo programa do Ius Gentium Conimbrigae (Coimbra, Portugal). Líder do Grupo de pesquisa Políticas públicas e efetivação dos direitos sociais (UENP). Promotor de Justiça em São Paulo. E-mail: valtersantin@apmp.com.br ou santin@uenp.edu.br

una manera de afirmar la importancia social del servicio público. Se adoptó el método hipotético-deductivo, por medio de la investigación bibliográfica en libros y periódicos.

Palabras clave: Derechos humanos, Derechos fundamentales, Derechos sociales, Servicio publico

1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos têm sido fontes de inúmeros estudos, para proteção da pessoa, liberdade, direito de expressão e muitíssimas outras acepções, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, passando pelas Convenções Europeia de Direitos Humanos, Interamericana de Direitos Humanos e de outros continentes.

Porém, é rara a abordagem da questão da preservação dos direitos humanos na atividade de prestação de serviços públicos pelo Estado, no atendimento das necessidades do povo e da população, na linha de que o Estado deve buscar na sua atuação ordinária melhores condições de coexistência social harmônica, benefícios ao cidadão e o bem-estar da sociedade, em contraprestação à contribuição de impostos.

O Estado tem obrigação institucional de atender às necessidades sociais, procurando atender aos pedidos ou demandas, na definição e implementação de política pública, tendo como norte o fornecimento de serviços adequados ao cidadão ou usuário, direta ou indiretamente, e a busca da efetivação dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, que necessitam de serviços públicos.

O objetivo deste estudo é de verificação se a prestação de serviços públicos pelo Estado pode ser considerada como mais um direito do rol dos chamados direitos humanos.

O trabalho adotou o método hipotético-dedutivo, com cotejamento de obras jurídicas de autores latino-americanos, por meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos.

2SERVIÇO PÚBLICO

O serviço público é o principal modo de atuação estatal para cumprimento das finalidades públicas, em benefício da coletividade e do cidadão e contraprestação pela arrecadação de tributos.

A legislação brasileira, Lei 13.460 de 2017, que trata do Código do Usuário do Serviço Público, a vigorar inicialmente em junho de 2018, trouxe a definição legal 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” (art. 2º, II) e de usuário como “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público” (I).

As definições sobre serviço público na doutrina brasileira são variadas, podendo ser destacada a sua característica de atividade desenvolvida pela Administração Pública, para benefício da coletividade e do cidadão, em desempenho de funções estatais, para cumprimento de finalidades públicas, como contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo.

Valter Foletto Santin define serviços públicos como “as atividades desenvolvidas pela Administração Pública em prol da coletividade e do cidadão no desempenho de funções estatais, no cumprimento das finalidades públicas, em contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo” (SANTIN, 2013, p. 25; 2018, p. 244).

Tradicionalmente, Hely Lopes Meirelles anota que a atribuição primordial do governo é a prestação de serviços públicos, “a própria razão de ser” do Estado, para garantia da “coexistência dos governados em sociedade”, na manutenção da paz externa e concórdia interna, garantia e fomento da iniciativa privada, regulação da ordem econômica, promoção e acesso à educação e preservação da saúde pública, outras medidas para o bem-estar social, por meio de obras e serviços necessários ou convenientes (MEIRELLES, 1990, p. 257-258 e 263-264).

Por outro lado, Maria Silvia Zanella Di Pietro enfoca o serviço público como atividade material legal, exercida pelo Estado ou por delegados, para satisfazer necessidades coletivas, pelo regime jurídico total ou parcialmente público, com base em elemento subjetivo

(criação por lei e gestão direta ou indireta), *materiale formal* (regime jurídico por lei e preponderância do direito administrativo) (PIETRO, 2013, p. 106-108).

Seguindo a mesma trilha, José Antonio Remedio concebe os serviços públicos mediante os mesmos elementos básicos, adotando os critérios orgânico ou subjetivo (serviço público prestado pelo Estado ou seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas por ele criadas), *formal* (regime jurídico de direito público) e *material* (identificação pelo objeto, a satisfação de atividade ou necessidades de interesse coletivo) (REMEDI, 2014, p. 541).

José dos Santos Carvalho Filho conceitua serviço público como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade (CARVALHO FILHO, 2014, p. 329).

Por seu turno, Marçal Justen Filho destaca que serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidade individual ou transindividual, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público”. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 687).

No direito peruano, Jorge Danós Ordóñez entende que os serviços públicos se referem a atividades econômicas de especial transcendência para a vida do país, de caráter prestacional, para cumprimento pelo Estado de garantias da satisfação das necessidades públicas para o bem-estar geral, por operadores privados ou pelo Estado diretamente (DANÓS ORDÓÑEZ, 2008, p. 258). Ele salienta que “en la Constitución los servicios públicos refieren a actividades económicas de especial trascendencia para la vida del país, de carácter prestacional”. E prossegue anotando a condição do Estado de garante ou assegurado da satisfação das necessidades públicas, para “alcanzar el bienestar general, a través de la prestación por parte de operadores privados, o en su defecto, por el Estado directamente” (DANÓS ORDÓÑEZ, 2008, p. 258).

César Ochoa Cardich observa que a noção de serviço público prestacional deve assegurar a qualidade de vida como direito fundamental de todas as pessoas. Ele enfatiza que “lanoción de servicio público prestacional no ha muerto. Es el Lázaro jurídico que ha resucitado en un sentido amplio y funcional, y que en nuestro sistema jurídico debe asegurar la calidad de vida como derecho fundamental de todas las personas” (OCHOA CARDICH, 2013, p. 119).

Na doutrina colombiana, Sergio Roberto Matias Camargo visualiza serviço público como atividade organizada tendente a resolver as necessidades de interesse geral, coletivas ou públicas da população, de forma regular, contínua e obrigatória, pelo regime de direito público, com participação da Administração Pública na prestação direta, regulação e controle. Acrescenta que “los servicios públicos son aquellas actividades que satisfacen necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad” (MATÍAS CAMARGO, 2014, p. 318).

No tocante a serviço público municipal, no direito mexicano, salienta Jorge Martín Cordero Torres que são as atividades realizadas de maneira uniforme e contínua para satisfazer as necessidades básicas da comunidade. Agrega ainda o papel importante dentro das funções do município, que “desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida” (CORDERO TORRES, 2011, p. 690).

Eduardo Alcaraz Mondragón e Erik Iván Matamoros Amieva observam que serviço público é a forma que o Estado satisfaz as necessidades sociais, por meio de seus órgãos (ALCARAZ MONDRAGÓN e MATAMOROS AMIEVA, 2009, p. 15).

As classificações brasileiras tradicionais de serviços públicos são: serviços públicos propriamente ditos e de utilidade pública, serviços próprios e impróprios, primários e secundários, essenciais e não essenciais, gerais (*uti universi*) e específicos (*uti singuli*), divisíveis e indivisíveis, compulsórios e facultativos (MEIRELLES, p. 258-261; SANTIN, 2013, p. 26-27).

Depois da Reforma Administrativa no Governo FHC (1996), no Brasil, também se pode extrair novas classificações como serviços estratégicos, de atividades exclusivas, não exclusivas e de produção de bens para o mercado, serviços privatizáveis e não privatizáveis (BRASIL, PRESIDÊNCIA, 1995, p. 52-53; SANTIN, 2013, p. 27). Luiz Carlos Bresser Pereira visualiza os setores dentro do Estado, congregando o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas de Estado, os serviços não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 24-25), que podem indicar e justificar uma nova classificação de serviços, sem afastar a classificação tradicional.

3 SERVIÇO PÚBLICO COMO DIREITO HUMANO

O acesso ao serviço público é direito humano, conforme se extrai de normas internacionais, podendo ser referido o enunciado específico constante da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que previu que “todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país” (art. 21, 2) (ONU). Também há preocupação universal com o direito a um padrão de vida mínimo, do ser humano e sua família, para ser assegurado saúde e bem-estar, representados por alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, direito à segurança social por desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (art. 25, 1) (ONU).

O Pacto de San José da Costa Rica programa o desenvolvimento progressivo como um componente dos direitos humanos (Decreto 678, de 1992, art. 26) (BRASIL, 1992). Também o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966) sinaliza o direito ao desenvolvimento do povo (Decreto 591, de 1992) (BRASIL, 1992).

O preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata de antecipar a instituição de um Estado Democrático, para “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988).

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a obrigatoriedade de fornecimento de serviço público adequado (art. 175, parágrafo único), princípio que deve ser “desenvolvido e interpretado em consonância com os norteamientos da atividade econômica, adaptados à atividade pública, sua destinação social e os fundamentos republicanos e do Estado Democrático de Direito”, conforme anota Valter Santin (2013, p. 28).

O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078 de 1990, previu a obrigação de órgãos públicos ou concessionárias ou permissionárias de fornecimento de “serviços adequados, eficientes, seguros, e quanto aos essenciais, contínuos” (art. 22, caput), possibilitando a exigência de cumprimento e reparação de danos em caso de descumprimento total ou parcial (art. 22, parágrafo único). Também como direito básico do consumidor

estabeleceu a mesma lei “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (art. 6º, X) (BRASIL, 1990).

Posteriormente, a Lei federal 8.987 de 1995 estabeleceu como serviço adequado as características de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade da tarifa (art. 6º, § 1º) ((BRASIL, 1995).

A Lei 13.460 de 2017, Código do Usuário do Serviço Público, prevê a obrigação de prestação de serviços públicos adequados ao usuário, com observância dos princípios da “regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia” (art. 4º). O legislador considera como direito básico do usuário a obrigação de agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as diretrizes de “urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários” (art. 5º, I) ((BRASIL, 2017).

Além disso, o atual Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) (Decreto 7.037 de 2009) direciona a política brasileira de direitos humanos, preocupando-se também com o Desenvolvimento e Direitos Humanos (Art. 2º, Eixo Orientador II), podendo ser destacadas a efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável (diretriz 4), a valorização da pessoa humana (sujeito central, diretriz 5) e a promoção e proteção dos direitos ambientais (diretriz 6) (BRASIL, 2009).

É corrente que os direitos humanos são inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Eles incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre e muitos outros, sendo que o Poder Público garante tais direitos através da sua atuação normal na prestação de serviços públicos. Todos merecem estes direitos, sem discriminação.

Os direitos fundamentais e direitos humanos são conceitos próximos, com pequena distinção entre os diplomas normativos do seu reconhecimento, aquele na Carta Magna de um Estado e este em avenças nas relações internacionais.

Em tal sentido, Vladimir Brega Filho salienta a distinção, observando que os direitos fundamentais são “reconhecidos e positivados na Constituição de um Estado, enquanto a expressão direitos humanos é utilizada em documentos do direito internacional,

dando a esses direitos um caráter transnacional e intertemporal” (BREGA FILHO, 2007, p.70).

No sistema brasileiro, há especificamente um rol de direitos sociais exemplificativos no art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, prevendo como tais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, com inegável intuito de busca da igualdade material e efetiva, dentro do norteamento inerente à dignidade da pessoa humana, dum mínimo existencial ou vital.

Ingo Sarlet entende a interdependência entre a dignidade da pessoa humana os direitos sociais prestacionais, cuja intensidade da conexão aumenta com a própria “importância dos direitos sociais para a efetiva fruição de uma vida com dignidade”, em “dados variáveis” de acordo com a sociedade e a época (SARLET, 2012, p. 114).

É cediço que a realização dos direitos sociais se processam por políticas públicas. Em tal sentido, Fabio Konder Comparato anota que a execução de políticas públicas visa “garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (COMPARATO, 2010, p. 77).

Nessa linha, surge o chamado mínimo existencial, considerado como “conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado”, nas palavras de Luís Roberto Barroso (2011, p. 202).

Vidal Serrano Nunes Junior cuida de analisar os direitos sociais e a concretização da “ideia de um mínimo existencial” (NUNES JUNIOR, 2009, p. 74). Ele minimiza a aplicação da teoria da reserva da possível, de “aplicação excepcional”, somente para direitos sociais além do “mínimo vital” (NUNES JUNIOR, 2009, p. 196).

Inegavelmente, o acesso à água também faz parte integrante do mínimo existencial, conforme destaca Augusto César Leite de Resende ao tratar da condição de direito fundamental ao serviço, por se tratar a água de “elemento constitutivo da vida” e condição essencial e necessária para “sobrevivência minimamente digna do ser humano” (RESENDE, 2017, p. 281).

Em especial, o direito à água é considerado como social, vital e fundamental,

dentro da noção de desenvolvimento sustentável. Julian Enrique PinillaMalagón, Jaime Cubides Cárdenas e Luz Eliyer Cárdenas Contreras preconizam que tal direito tem “elfin de mantenerlas condiciones materiales mínimas de acceso al líquido vital para que los individuos puedanejercer sus demásderechos esenciales, tanto de manera individual como colectiva”, dentro de uma perspectiva ambiental e ecológica. Por adoção de conceitos como “eldesarrollosostenible” (PINILLA MALAGÓN, CUBIDES CÁRDENAS e CÁRDENAS CONTRERAS, 2016, p. 132). Eles defendem até mesmo ação popular para proteção judicial, na esfera coletiva do direito e também individual (p. 132-133 e 145-146), informando a concessão de ação de tutela pela Corte Constitucional colombiana (Corte Constitucional de Colombia, 2011, Acción de tutela, T- 3071067. T-725) (PINILLA MALAGÓN, CUBIDES CÁRDENAS e CÁRDENAS CONTRERAS, 2016, p. 126).

A proteção à saúde é serviço de relevância pública (art. 197, da Constituição Federal do Brasil), com previsão de se tratar de “direito de todos e dever do Estado”, em sistema de acesso universal e igualitário às ações e serviços, para promoção, proteção, recuperação e recuperação do usuário do serviço redução de riscos (art. 196) (BRASIL, 1988).

A própria redução de risco de doença deve ter papel essencial no serviço de saúde, em especial a priorização de atividades preventivas, o que facilitaria a otimização de recursos financeiros e o efetivo acesso universal e igualitário (KULITCH, 2017, p. 250-251).

O direito à Educação é considerado direito social (art. 6º, da Constituição Federal) e dever do Estado, de cunho eminentemente fundamental, pelas características de universalidade e destinação ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, da Constituição Federal) (BRASIL, 1988).

Um mecanismo importante também de busca de desenvolvimento social e igualdade é o fomento à economia popular solidária, com objetivo de “emancipar o trabalhador e promover a concreção dos princípios constitucionais de desenvolvimento econômico e promoção da igualdade social”, conforme pretendem Mariana Leiu Richter e Sebastião Sérgio da Silveira (RICHTER e SILVEIRA, 2012, p. 203).

A propósito, é pertinente enfatizar que o mínimo existencial não deve ser objeto de retrocesso, de “mudanças em seu núcleo essencial, sem a criação de outros mecanismos compensatórios”, até como “limite da atividade legislativa” (AGOSTINHO e BREGA FILHO, 2012, p. 257), apesar da proibição de retrocesso não ser expressa, mas implícita e decorrente de “análise do conteúdo material dos direitos fundamentais e sociais”, em especial da dignidade da pessoa humana e dos fundamentos republicanos brasileiros (art.1º, III, da Constituição Federal) (AGOSTINHO e BREGA FILHO, 2012, p. 252-253).

Em época de intensa migração, em que essencial e indispensável a atuação do Estado em favor de necessitados e vulneráveis pela mudança de vida, em geral forçada, é importante anotar que “as políticas públicas devem principalmente voltar-se à formação de cidadãos capacitados para se adaptar em qualquer localidade e vencer as adversidades da natureza e da vida” (ASAKURA, SANTIN e THEODORO, 2016, p. 242).

Na mesma preocupação com os migrantes, Valter Foletto Santin, José Antonio da Silva e Antonio Sergio Cordeiro Piedade prescrevem a atualização e expansão de políticas de proteção aos migrantes, “não apenas abrigo, mas também condições de estabelecimento definitivo das pessoas e possibilidade real de acesso à educação, saúde, segurança e outros direitos fundamentais, incluindo o direito ao trabalho, para a sua manutenção digna”, receitando especificamente a facilitação de acesso para obtenção de habilitação como motorista de veículo automotor ou o reconhecimento imediato das habilitações de estrangeiros, como “um instrumento de baixo custo para a qualificação dos estrangeiros e sua melhor inserção no mercado de trabalho” (SANTIN, SILVA e PIEDADE, 2016, p. 116).

Adriana da Costa Ricardo Schier e Paulo Ricardo Schier defendem os serviços públicos adequados e proporcionais como instrumento de realização dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, de inclusão social, revelando-se como garantias fundamentais, enfatizando que o regime de prestação deve ser universal, contínuo e com tarifas módicas, tudo dentro da dimensão ampla de desenvolvimento humano, social e econômico, nos moldes constitucionais (SCHIER e SCHIER, 2016, p. 986-987).

De forma semelhante, Alcaraz Mondragón e Matamoros Amieva entendem que o serviço público constitui um direito humano e fundamental para toda pessoa, reconhecimento de suma importância para acesso a toda pessoa, sem custo ou obstáculo (ALCARAZ MONDRAGÓN e MATAMOROS AMIEVA, 2009, p. 15).

Na consideração como direito humano, Jorge Martín Cordero Torres anota que para o reconhecimento dos direitos econômicos e sociais há necessidade de intervenção do Estado na regulação da atividade econômica e social, quadro em que a prestação de serviços públicos correspondentes deve ser considerada um direito humano, de forma que “la falta de los mismos es atentar contra el individuo, es decir, la no prestación de estos servicios es una violación a los derechos humanos de los individuos y de las comunidades” (CORDERO TORRES, 2011, p. 699).

No mesmo sentido, Sergio Roberto Matías Camargo visualiza os serviços públicos essenciais como direitos fundamentais, destacando tal condição em relação a água potável, saneamento básico, energia elétrica, gás combustível, telecomunicações, educação e saúde. Ele enfatiza que devem ser tratados “realmente como derechos fundamentales, deben ser reconocidos, declarados y garantizados formal y materialmente em lo político-jurídico y en lo económico-social” (MATÍAS CAMARGO, 2014, p. 326).

Nessa preocupação, Lafayette Pozzoli salienta a necessidade de positivação de direitos ligados ao humanismo, porque os Direitos humanos “conscientizam e declaram o que vai sendo adquirido nas lutas sociais e dentro da história, para transformar-se em opção jurídica indeclinável” (POZZOLI, 2002, p. 81).

Apesar das dificuldades de obtenção de igualdade absoluta, é válida a “luta pela desigualdade mínima”, para administrar “alguma desigualdade”, na diminuição das distâncias sociais, em consonância com os princípios de justiça substantiva (ROSSO e ALVES, 2007, p. 84).

Cabe destacar as boas palavras de Gilberto Giacoia, quando busca aproximar a Justiça da dignidade da pessoa humana, com a visão de que “as forças sociais encontram-se em processo de contínua recomposição”, sendo necessário que “o pacto social acompanhe essa renovação”, por sua condição de “dínamo de um novo tempo, a atualização do contratualismo há que se ancorar na doutrina dos direitos humanos, ainda que considerada como nova religião civil, reescrevendo-se a história sob o signo da dignidade” (GIACOIA, 2002, p. 28).

De forma precisa, Ilton Garcia da Costa, Rogerio Cangussu Dantas Cachichi e Zilda Cangussu Dantas Cachichi difundem a ideia de misericórdia em benefício do seu semelhante, até mesmo pela necessidade de socorro prestado pelo Estado, pois “aquele que

tem fome, aquele tem sede, aquele que está nu, aquele que está desesperado, aquele que está doente, o Estado, quando misericordioso, há de socorrer” (COSTA, CACHICHI e CACHICHI, 2016, p. 98).

Uma qualidade especial do serviço público é a obrigatoriedade de tratamento cordial pelo servidor público do usuário do serviço, no sentido de tratamento educado, cortês, com atenção e disponibilidade verbal e não verbal, na gentileza, integridade, lealdade e urbanidade. Tal qualidade é colocada por Valter Foleto Santin como o “principal requisito” do serviço público, por ligação direta “ao modo de atendimento ao usuário” (SANTIN, 2018, p. 249). Cortesia tem relação com amabilidade, gentileza, atitude ou gesto delicado (DICIONÁRIO CALDAS AULETE).

Diogenes Gasparini entende o princípio da cortesia como obrigação da Administração Pública de oferecimento de “um bom tratamento”, como um direito do cidadão, porque se exige “de quem presta serviço público um tratamento urbano, sem o desdém daquele que o oferece” (GASPARINI, 2011, p. 356-357).

Ao tratar do dever funcional de bem atender os administrados, Emerson Odilon Sandim destaca que a cortesia e bom vontade caracterizam-se o “esforço do servidor pela boa assimilação do contido no conceito de disciplina”, tratar mal uma pessoa pode “causar-lhe um dano moral”, também deixar o servidor que pessoas fique esperando-o, sem justa causa, equivale a desvio ético (SANDIM, 1998, p. 5).

Carlos NavasRondón refere que o funcionário 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 (NAVAS RONDÓN, 2017, p.79). Ele acrescenta o direito do cidadão a ser tratado com respeito e consideração (NAVAS RONDÓN, 2017, p. 124).

Os programas de gestão de qualidade dão muita importância ao cliente, ao seu atendimento, preocupação que o Estado deve ter no atendimento do usuário de serviço público. O foco no usuário demonstra uma atitude ética do Estado e seus agentes públicos para a satisfação do usuário (BRASIL, Procuradoria Geral da União, 2012).

Inegavelmente, o bom atendimento e tratamento cordial ao usuário tem relação direta com a preservação da dignidade da pessoa humana e dos próprios direitos humanos, conforme expressa Valter Foleto Santin (2018, p. 250).

A urbanidade de tratamento é componente dos códigos de ética de profissões, do relacionamento interpessoal para desempenho de qualquer atividade profissional e social.

Juarez Freitas vê a boa administração como plexo de direitos, regras e princípios, num “somatório de direitos subjetivos públicos”, como o direito à administração pública transparente, sustentável, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, preventiva, precavida e eficaz (FREITAS, 2015, p. 195-217).

E ainda mais: a cortesia ou gentileza é um dever legal do servidor público no atendimento ao público, observando que o tratamento inadequado pode gerar falta funcional do servidor público e até responsabilidade civil do Estado, em casos excepcionais (SANTIN, 2018, p. 252).

Uma qualidade essencial do bom administrador é a sua atuação ética, devendo buscar o tratamento educado, o bom atendimento, uma relação de respeito, cordialidade e consideração para o povo e usuário do serviço público, inclusive para evitar ou minimizar atritos.

Tudo isso dentro de uma postura humanitária, uma ação de misericórdia, de compaixão, inerente à própria condição humana de socorrer o necessitado, além da efetiva atividade do Estado de buscar o bem comum e auxiliar os desamparados e necessitados.

Todos esses exemplos de atividades seguem a busca de realização do Estado Democrático de Direito, que pressupõe o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (preâmbulo da Constituição Federal), cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político (art. 1º, I a V, da Constituição Federal), na busca dos objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, e promoção do bem de todos (art. 3º, I a IV, da Constituição Federal) (BRASIL, 1988).

É pertinente a exigência de prestação de boa administração pelo Estado, podendo em algumas situações demandar ação judicial, para obtenção de prestação de serviço público de qualidade, com eficiência, como exemplo os serviços de educação, saúde, amparo social e segurança pública.

No sentido de possibilidade de exigência de serviço público e efetivação de política pública, Valter Foletto Santin defende a sindicabilidade da política de segurança pública, por sua característica de direito ou interesse difuso da segurança pública, da possibilidade de controle por ação civil pública e legitimidade do Ministério Público brasileiro (SANTIN, 2005 e 2013).

Assim, a colocação do serviço público como direito humano ou direito fundamental é um mecanismo de ação afirmativa, de prestígio e destaque da atividade pública, um fator importante para a melhoria da prestação de serviço público ao povo, com inegável capacidade de transformação social, redução das desigualdades, melhor atendimento pelos órgãos públicos e instrumento importante para a efetivação dos direitos sociais e do mínimo existencial.

4CONCLUSÃO

O Estado deve prestar serviços públicos adequados, de boa qualidade, eficiente e com todos os requisitos legais, com destaque para a cortesia, para cumprimento das finalidades públicas, em benefício do povo e do cidadão, como contrapartida pela contribuição compulsória de tributos.

O direito ao serviço público pode ser considerado mais um direito humano ou direito fundamental, para a convivência social, efetivação dos direitos sociais, busca da igualdade material e melhoria da qualidade de vida da população, como um direito a um padrão de vida mínimo, o chamado mínimo existencial, para bem-estar do ser humano e sua família.

A colocação do serviço público como direito humano ou direito fundamental é um mecanismo de ação afirmativa, de prestígio e destaque dessa atividade ou função pública, um fator importante para a melhoria da prestação de serviço público ao povo, com inegável capacidade de transformação social, redução das desigualdades, melhor atendimento pelos órgãos públicos e instrumento importante para a efetivação dos direitos sociais e do mínimo existencial.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Luis Otávio Vincenzi de; BREGA FILHO, Vladimir. A proibição de retrocesso e a reforma do Código Florestal. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - Paraná, n. 16, 2012, p.247-265. ISSN 2317-3882.2012. Disponível em: <<https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/222/221>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

ALCARAZ MONDRAGÓN, Eduardo; MATAMOROS AMIEVA, Erik Iván. Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (coord.). *Actualidad de los servicios públicos en México*. México/DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 11-36. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/4.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2018.

ASAKURA, Patrícia Naomi; SANTIN, Valter Foletto; THEODORO, Marcelo Antonio. Apontamentos sobre o movimento migratório brasileiro. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP: UNAERP, a. XXI, v. 25, n. 1, p. 119-133 Jan/jul. 2016 ISSN 2318-8650. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/article/view/231-244>>. Acesso em: 20 jun. 2018

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, Distrito Federal: Senado. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Decreto 591 de 1992 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. Decreto 678 de 1992. Pacto de San José da Costa Rica. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. Decreto 7.037 de 2009. *Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm>. Acesso em: 15 out. 2017

_____. Lei 8.078 de 1990. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 15 out. 2017

_____. Lei n. 8.987 de 1995. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 15 out. 2017

_____. Lei 13.460 de 2017. Brasília, Distrito Federal: Senado, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 15 out. 2017

_____. Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reformado Estado, 1995. Disponível em:

_____. Procuradoria Geral da União – PGU. *Cartilha de excelência no atendimento e boas práticas na PGU*. Brasília: PGU, 2012. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/9317064>>. Acesso em: 15 out. 2017.

BREGA FILHO, Vladimir. Federalização das violações de direitos humanos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 44, n. 175 jul./set. 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/140957>>. Acesso em 20 jun. 2018.

_____. Proibição do retrocesso social: o estado da arte em Portugal e no Brasil. *Revista Argumenta*, do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2013, v. 19, p. 103-123. In: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/409>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

CORDERO TORRES, Jorge Martín. Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Ciencia y sociedad*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, v, XXXVI, n. 4, oct.-dic. 2011, p. 682-701. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87022786005>>. Acesso em 10 jun. 2018,

COSTA, Ilton Garcia da; CACHICHI, Rogerio Cangussu Dantas; CACHICHI, Zilda Cangussu Dantas. Amor e misericórdia: a flor e o fruto. In: SANTOS, Ivanaldo e POZZOLI, Lafayette (orgs.). *Fraternidade e Misericórdia: um olhar a partir da justiça e do amor*. São Paulo: Cultor de Livros, 2016.

DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. El régimen de losservicios públicos enlaconstitución peruana. *Thémis Revista de Derecho*. PUCP: Lima, n. 55, 2008, p. 255-264. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9236>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

DICIONÁRIO Caldas Aulete. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Nomos: Revista do programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, v. 35.1, jan./jun. 2015, p. 195-217. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>>. Acesso em: 28 set. 2017

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 16ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

GIACOIA, Gilberto. Justiça e Dignidade. *Revista Argumenta*. UENP (FUNDINOPI), Jacarezinho – PR, v.2, n.1, p. 11-31, 2002. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/86/86>>. Acesso em: 14 out. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito administrativo*. 8ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 315-329.

KULITCH, Jair. Direito fundamental à saúde como direito universal. In: RIBEIRO, Daniela Menengoti; MACHADO, Edinilson Donisete; Silva, Lucas Gonçalves da (coords.). *Direitos e garantias fundamentais II*. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 234-251. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/05cgt1vs>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MATIAS CAMARGO, Sergio Roberto. Los servicios públicos como derechos fundamentales. *Derecho y Realidad*. Tunja, Boyacá: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC, n. 24, v. 2, II sem. 2014. Disponível em: <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4544/4242>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara D. Police Monteiro. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1990.

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

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na Constituição de 1.988: Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.

OCHOA CARDICH, César. El servicio público en la Constitución peruana de 1993. *Revista Pensamiento Constitucional*, n. 18, 2013, p. 105-119. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8950>>. Acesso em: 15 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, v. 47, n. 1, jan.-abr. 1996, p. 7-40. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/>>. Acesso em 10 jun. 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 26ª ed., São Paulo: Atlas, 2013.

PINILLA MALAGÓN, Julián Enrique; CUBIDES CÁRDENAS, Jaime; CÁRDENAS CONTRERAS, Luz Eliyer. La judicialización del derecho al agua: una visión de los estándares nacionales e internacionales y el control de convencionalidad. In: CUBIDES CÁRDENAS, Jaime et alii. *El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016, p. 117-146. Disponível em: <<http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/control-de-convencionalidad/pubData/source/control-de-convencionalidad.pdf>>. Acesso em; 20 jun. 2018.

POZZOLI, Lafayette. Humanismo = dignidade da pessoa humana. *Revista Em Tempo*. Marília/SP: UNIVEM, v. 4, ago. 2002, pp. 78-82. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/index.php/emtempo/article/view/126>>. Acesso em 19 jun. 2018.

REMEDIO, José Antonio. *Direito administrativo*. 2ª ed., São Paulo: Verbatim, 2014.

RESENDE, Augusto César Leite de. O acesso à água potável como parcela do mínimo existencial: reflexões sobre a interrupção do serviço público de abastecimento de água por inadimplemento do usuário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília: UNICEUB, v. 7, n. 2, ago 2017, p. 267-284. Disponível em: <<https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4728>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

RICHTER, Mariana Leiu; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Economia solidária e políticas públicas: resgate para a igualdade social. *Revista Paradigma*. Ribeirão Preto-SP: UNAERP, a. XVII, n. 21, p. 191-204, jan./dez. 2012. ISSN 2318-8650. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/article/view/202>>. Acesso em: 20 jun. 2018

ROSSO, Paulo Sérgio; ALVES, Fernando de Brito. Igualdade formal e desigualdade utilitária: os discursos de legitimação da exclusão em Aristóteles e Rawls. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - Paraná, n. 7, p. 69-86, 2007. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/73>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

SANDIM, Emerson Odilon. O dever funcional do bom atendimento. *Revista Jus Navigandi*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/347/o-dever-funcional-do-bom-atendimento>>. Acesso em: 18 out. 2017.

SANTIN, Valter Foletto. Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - Paraná, n. 5, p. 208-216, 2005. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/48>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. 2. ed., São Paulo: Verbatim, 2013.

_____. 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: 02 jun. 2018.

SANTIN, Valter Foletto; SILVA, José Antonio da; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. Condução de veículo automotor no Brasil por estrangeiro e facilitação da medida como inclusão do imigrante no mercado de trabalho. *Revista Paradigma*. Ribeirão Preto-SP: UNAERP, a. XXI, v. 25, n. 2, p. 105-118, Jul/dez. 2016 ISSN 2318-8650. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/issue/view/35/showToc>>. Acesso em: 20 jun. 2018

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed., Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012.

Submetido em 27.11.2018

Aceito em 18.04.2019