

ESTADO, SERVIÇO PÚBLICO E A CRISE DEMOCRÁTICA ATUAL

STATE, PUBLIC SERVICE AND THE CURRENT DEMOCRATIC CRISIS

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Pós-doutor em Direito pela Università del Salento.

Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT.

paulo.carmona@ceub.edu.br

<http://lattes.cnpq.br/0471763465230262>

<https://orcid.org/0000-0002-7715-3983>

Pedro Henrique Costódio Rodrigues

Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - CEUB.

Advogado.

pedrohcrodrigues@sempreceub.com

<http://lattes.cnpq.br/0751077723079047>

<https://orcid.org/0000-0002-3358-9152>

RESUMO

Objetivo: o objetivo do presente artigo consiste em apresentar breve panorama sobre a evolução dos modelos de Estado, dos conceitos de serviços públicos, do tratamento conferido ao instituto pela Constituição Federal de 1988 e, ao final, traçar paralelo com a crise democrática atual. Pretende-se demonstrar a importância dos serviços públicos na concretização de direitos e garantias fundamentais e, conseqüentemente, no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Método: o método utilizado foi o bibliográfico, por meio de revisão sistemática da literatura existente sobre o tema. Resultado: ao final, conclui-se que, com o decorrer do tempo, as mudanças de paradigma do Estado e, conseqüentemente, da Administração Pública acarretaram cenário de crise do serviço público, desencadeando crise política que põe em xeque os pilares da democracia.

» **PALAVRAS-CHAVE:** SERVIÇOS PÚBLICOS. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. CRISE DE REPRESENTATIVIDADE.

ABSTRACT

Objective: the purpose of this article is to present a brief overview of the evolution of State models, the concepts of public services, the treatment given to the institute by the Federal Constitution of 1988 and, in the end, to draw a parallel with the current democratic crisis. It is intended to demonstrate the importance of public services in the realization of fundamental rights and guarantees and, consequently, in the strengthening of the Democratic State of Law. Method: the method used was the bibliographical, through a systematic review of the existing literature on the subject. Result: in the end, it is concluded that, over time, the changes in the paradigm of the State and, consequently, of Public Administration led to a scenario of crisis in the public service, triggering a political crisis that puts the pillars of democracy in check.

» **KEYWORDS:** PUBLIC SERVICES. DEMOCRATIC STATE OF LAW. REPRESENTATIVE CRISIS.

Artigo recebido em 17/2/2023, aprovado em 26/6/2023 e publicado em 1/12/2023

INTRODUÇÃO

A identificação e a busca pela resolução de problemas atuais demandam, inequivocamente, o regresso às raízes históricas que lhes deram origem. Conhecer as mudanças na formação do Estado, na conduta de seus governantes e no nível de participação social torna-se essencial para compreender o cenário atual e as crises que surgiram.

Questões relacionadas ao serviço público sempre se mostraram bastante complexas e desafiadoras para os estudiosos do direito administrativo, sobretudo quando o contexto histórico e social se mostra evidentemente (e cada vez mais) mutável.

Destarte, conforme Barcarollo (2013, p. 599):

[...] pela importância e evolução que a noção de serviços públicos tem sofrido desde o seu surgimento, faz-se necessário traçar breve esboço sobre a trajetória do instituto, considerado como a pedra angular do Direito Administrativo [...].

Porquanto a evolução do Estado – e de sua forma de agir – mostrou-se essencial para o desenvolvimento de serviços públicos voltados ao cidadão (como titular de direitos).

O presente trabalho buscará, com base no estabelecimento de premissas básicas sobre os modelos de Estado e os serviços públicos por ele prestados, evidenciar que tal conduta visa concretizar direitos e garantias fundamentais – previstas na Constituição Federal de 1988 – fortalecendo a democracia.

1 AS RAÍZES DO DIREITO ADMINISTRATIVO, DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO

Como bem delineado por (ARAÚJO, 2000, p. 151):

Com as ideias liberal-democráticas difundidas pela Revolução Francesa, formou-se o clima necessário à elaboração de um Direito Administrativo como um corpo de regras disciplinadoras das estruturas administrativas, dos serviços públicos, das relações do Poder com os administrados e com os seus próprios agentes públicos, que fosse de observância obrigatória para todos, inclusive a própria (embora ainda incipiente, complicada e centralizada) organização administrativa do Poder.

Nesse contexto, diversos estudiosos atribuem à Lei do 28 *Pluviôse* do ano VIII (datada de 17/2/1800) como o ponto de partida – o nascimento – do direito administrativo, haja vista que, com a sua publicação, pela primeira vez a administração francesa passou a caracterizar-se como organização juridicamente garantida e exteriormente obrigatória (MEDAUAR, 2003). Tratava-se de documento que continha, em síntese, preceitos sobre organização administrativa e sobre solução de litígios contra a Administração.

A partir de então, ainda conforme ensinamentos de Medauar (2003, p. 3), surgem as primeiras noções de hierarquização e centralização, as quais, de maneira objetiva, se definem da seguinte forma:

- 1) hierarquização – separação entre o representante que exerce funções no âmbito político e o funcionário, sendo que o poder de nomeação e exoneração cabe à autoridade superior, sobretudo ao Primeiro Cônsul (à época, Napoleão);
- 2) centralização – a organização territorial se uniformizou e simplificou, prevendo-se, ainda em nível local, agentes representantes de poder central, os *prefet*, também subordinados integralmente àquele.

A lei também previa a existência de um Conselho de Estado, previsto em seu art. 52, além de funções de órgão consultivo, de juiz de contestações em matéria administrativa e instância de apelação das decisões tomadas pelos conselhos de prefeitura no âmbito de sua competência para dirimir litígios.

Evidentemente, trata-se de marco histórico para o estudo do direito administrativo e dos serviços públicos. Entretanto, embora alguns autores defendam que a Revolução Francesa representou verdadeira ruptura da administração do **Antigo Regime**, há autores que afirmam que o direito administrativo é prolongamento de figuras do **Antigo Regime**. Ou seja, nesse caso o direito administrativo seria produto de longa história paralela, inclusive, à do direito privado. Nesse contexto, é certo que muitos autores, amparando-se no evidente

[...] contraste entre o século XIX e o século XX, consideram que a evolução se fez do liberal para o social, do abstencionismo para o intervencionismo econômico, do Estado-autoridade para o Estado-proteção, da Administração como mero aparelho incumbido da execução da lei para a Administração como conjunto de entidades promotoras do bem-estar, do Estado-guarda-noturno para o Estado-providência (AMARAL, 1993, p 50-51).

Contudo, ao citar Alejandro Nieto, Medauar (2003, p. 6) aponta que:

O direito administrativo do século XIX não rompe com o do Antigo Regime, pois nem na história nem no direito cabem bruscas soluções de continuidade. Mas, como se formulou em termos novos [...] é explicável que muitos autores, deslumbrados por sua modernidade, tenham se empenhado em fixar nessa época sua data de nascimento.

Em posição bastante arrojada, Binenbojm (2008, p. 11) apresenta sua teoria:

A associação da gênese do direito administrativo ao advento do Estado de direito e do princípio da separação de poderes na França pós-revolucionária caracteriza erro histórico e reprodução acríica de um discurso de embotamento da realidade repetido por sucessivas gerações [...]

O surgimento do direito administrativo, e de suas categorias jurídicas peculiares (supremacia do interesse público, prerrogativas da administração, discricionariedade, insindicabilidade do mérito administrativo, dentre outras), representou antes uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime que a sua superação.

De acordo com Medauar (2003, p. 11), o cenário do pós-Revolução Francesa pode ser sintetizado nos seguintes pontos:

- a) formação de conjunto sistemático de preceitos obrigatórios para autoridades administrativas de todos os níveis, muitos dos quais limitativos de poder;
- b) reconhecimento de direitos de particulares ante a Administração, com previsão de remédios jurisdicionais;
- c) quanto à ciência, elaboração doutrinária abrangente de todos os aspectos legais da atividade administrativa;
- d) elaboração jurisprudencial vinculativa para a Administração e norteadora da construção de novos institutos jurídicos.

Portanto, sem a pretensão de esgotar o tema, fato é que o marco do Estado liberal está representado pela Revolução Francesa, em 1789, precedida de grandes períodos de crise econômica e financeira e de desigualdades sociais, a ponto de permitir o triunfo de princípios como liberdade, democracia e direitos individuais.

Como resultado, a concentração do poder deixou de estar vinculada exclusivamente à pessoa do monarca (autoritarismo), possibilitando o surgimento de separação tripartida de Poderes (Legislativo, Executivo, Judicial), com conseqüente subordinação à lei da atuação pública. De acordo com os ensinamentos de Barbosa (2015, p. 165), este “Estado pós-absolutismo tem dois princípios determinantes: legalidade e separação de poderes”.

Assim, a partir da Revolução Francesa passam a prevalecer ideais de liberdade individual contra o autoritarismo tradicional da monarquia europeia, ao passo que os cidadãos passam a ser

titulares de direitos invocáveis perante o Estado. Estabelece-se o princípio da separação dos poderes: a Coroa perde o Poder Legislativo – atribuído ao Parlamento – assim como o Poder Judicial – confiado aos tribunais –, ficando apenas com o controle do Poder Executivo.

Logo, toda essa ebulição acaba por gerar a preocupação de conferir aos particulares um conjunto de garantias jurídicas, capazes de os proteger contra o arbítrio administrativo cometido sob a forma de ilegalidade: surge, assim, o direito administrativo moderno (AMARAL, 1993).

Portanto, ainda que a evolução da Administração Pública possa ser compreendida em vários momentos históricos, Oliveira (2010) defende que o ponto de partida deve ser o Estado de Direito, porque em momento anterior o Estado se caracterizava pela centralização do poder ilimitado nas mãos do monarca.

Conforme Moncada (2009, p. 68):

O paradigma do direito administrativo é agora preferencialmente pensado na perspectiva subjetivista do cidadão e não na perspectiva objetivista da vontade da Administração, embora se saiba que a consideração objetiva da vontade desta é também indispensável para a diagnose da relação. A relação jurídica administrativa pressupõe uma Administração voltada para o cidadão, chamado a com ela colaborar e para ele desperta.

Mais adiante, a Revolução Industrial propiciou o desenvolvimento econômico e contribuiu para o surgimento de uma diversidade de serviços públicos diferentes, como linhas férreas, telégrafos, telefones, distribuição de água e energia etc., o que delineou o modelo francês do serviço público prestado à população, o que denota que, naquele país, tal serviço é um dos aspectos fundamentais do seu desenvolvimento histórico (NEGREIROS, 2014).

Em seguida, a Primeira Grande Guerra dá o sinal para o novo ciclo de expansão do intervencionismo econômico – o Estado fiscaliza e controla cada vez mais, e assume ele próprio, em maior escala, a produção de bens econômicos e a prestação de serviços técnicos, culturais e sociais. A crise econômica de 1929 reforça esse estado de coisas e, em vários países, converte momentaneamente o intervencionismo em dirigismo. Começa a falar-se do aparecimento de uma administração econômica.

Com a Segunda Guerra Mundial, mais se avança na mesma direção: a falta de mão de obra, a penúria de bens, as necessidades da indústria militar, o controle do comércio externo e tantas outras facetas definem o perfil de autêntica **economia de guerra**.

Inegavelmente, o advento do Estado Democrático de Direito representou verdadeiro ponto de inflexão na relação entre o poder público e os cidadãos, ao passo que o poder estatal passou a ser limitado pelos direitos dos cidadãos.

Nesse quadro (AMARAL, 1994, p. 84):

[...] a melhor fórmula para retratar a passagem do século passado ao atual, no mundo ocidental, ainda seja a que vê essa transição como uma evolução do Estado liberal de Direito para o Estado social de Direito – Estado social, porque visa promover o desenvolvimento econômico, o bem-estar, a justiça social; e Estado de Direito, porque não prescinde do legado liberal oitocentista em matéria de subordinação dos poderes públicos ao direito e de reforço das garantias dos particulares frente à Administração Pública.

Muitas podem ser as funções das Administrações Públicas. Desde as atribuições clássicas surgidas no contexto das primeiras concepções de Estado liberal (defesa do território, segurança pública, administração da justiça) até as modernas relacionadas ao *Welfare State* (promoção de políticas públicas voltadas à garantia de patamar mínimo civilizatório à população hipossuficiente), as Administrações Públicas pelo mundo têm diversos possíveis papéis a serem desempenhados. Não há convergência sobre quais devam ser as áreas de atuação das Administrações Públicas dos Estados contemporâneos.

Barcarollo (2013, p. 599) salienta que:

[...] a intensidade na prestação dos serviços públicos sofreu notável acréscimo quando o Estado migrou do modelo liberal ao social, momento em que o poder público primou pela implementação de políticas públicas.

Para tanto, o autor se utiliza de passagem da obra de García-Pelayo:

El concepto de Welfare State se refiere capitalmente a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social; es un concepto mensurable en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales y de otros índices, y los problemas que plantea, tales como sus costos, sus posibles contradicciones y su capacidad de reproducción, pueden también ser medidos cuantitativamente. En cambio, la denominación y el concepto de Estado social incluyen no sólo los aspectos del bienestar, aunque éstos sean uno de sus componentes capitales, sino también los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo, que en parte pueden ser medidos y en parte simplemente entendidos. En una palabra, el Welfare State se refiere a un aspecto de la acción del Estado, no exclusiva de nuestro tiempo – puesto que el Estado de la época del absolutismo tardío fue también calificado como Estado de bienestar –, mientras que el Estado social se refiere a los aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época.

O conceito de *Welfare State* refere-se principalmente a uma dimensão da política estatal, ou seja, aos propósitos do bem-estar social; é um conceito mensurável em função da distribuição dos valores orçamentários destinados aos serviços sociais e outros índices, e os problemas que levantam, como os seus custos, as suas possíveis contradicções e a sua capacidade de reprodução, e podem também ser medidos quantitativamente. Por outro lado, o nome e o conceito de Estado social incluem não só os aspectos de bem-estar, embora estes sejam um de seus componentes de capital, mas também os problemas gerais do sistema estatal do nosso tempo, que em parte podem ser medidos e em parte apenas compreendidos. Em uma palavra, o *Welfare State* refere-se a um aspecto da ação do Estado, não exclusiva do nosso tempo – já que o Estado da época do absolutismo tardio também foi qualificado como Estado de bem-estar –, enquanto o Estado social refere-se aos aspectos totais de uma configuração estatal típica do nosso tempo (BARCAROLLO 2013, p. 599, tradução nossa).

Na realidade (BARCAROLLO, 2013, p. 600 – 602):

A compreensão [...] “protoliberal de Estado mínimo, atuando apenas para garantir a paz e a segurança,” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 50) implicou limitar os papéis do Estado Liberal, garantindo-se, exclusivamente, a defesa da esfera individual. Com isso, o Liberalismo tem como pressuposto a ideia de limites da ação estatal frente à liberdade de iniciativa do indivíduo (STRECK; MORAIS, 2003 apud BARCAROLLO, 2013, p. 600).

O Estado Social, ao revés do Estado Mínimo ou *État Gendarme*, possui como norte a ideia de justiça social, fruto da alteração significativa ocorrida no seio do Estado quando da migração do modelo liberal ao social, o que veio a desencadear a necessidade de perseguir políticas públicas em prol da sociedade.

No Estado Liberal, o papel da Administração Pública se cingia a garantir ao cidadão a manutenção da ordem e da segurança sociais. O valor fundante, nessa fase, residia na liberdade de ação individual. Nesse sentido, o Liberalismo possui como diretrizes [...] a ideia dos direitos econômicos e de propriedade, individualismo econômico ou sistema de livre empresa ou capitalismo. Seus pilares têm sido a propriedade privada e uma economia de mercado livre de controles estatais.’ (STRECK; MORAIS, 2003, p. 55).

A distância existente entre Estado e sociedade, típica do Liberalismo, concebia dois sistemas estanques e autônomos, o que compreende uma inibição do Estado frente aos problemas econômicos e sociais.

[...]

A transição ocorrida do Estado liberal para o Estado social se deve ao fato de o Estado deixar de representar apenas o poder soberano formal (desempenhado pela pessoa do

monarca e em atenção à liberdade individual) para ser o principal responsável pela implementação dos direitos sociais. Assim, destaca Bercovici (2003, p. 136-137):

Com o advento do Estado Social, governar passou a não ser mais a gerência de fatos conjunturais, mas também, e sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. Com o Estado Social, o *government by policies* vai além do mero *government by law* do liberalismo. A execução de políticas públicas, tarefa primordial do Estado social, com a conseqüente exigência de racionalização técnica para a consecução dessas mesmas políticas, acaba por se revelar muitas vezes incompatível com as instituições clássicas do Estado Liberal.

Dada a mutação ocorrida na passagem do Estado Liberal ao Social, modificaram-se profundamente as perspectivas e papéis do Estado. De mero mantenedor da paz e da segurança dos indivíduos, nítida filosofia do Estado mínimo, defensor das liberdades negativas, outorgando ampla liberdade de iniciativa ao cidadão, percebeu-se, paulatinamente, movimento migratório do Estado rumo à assunção de tarefas públicas, o que significa a mudança de perfil do Estado, que passou a primar pela justiça social no enfrentamento da então nomeada “questão social”.

Nesse contexto, o Estado social começa a oferecer aos cidadãos diversos serviços públicos, majorando sua atividade prestacional à população. Inicia-se, portanto, a justiça social no âmbito do Estado, caracterizada pelo estabelecimento das chamadas liberdades positivas, típicas do Estado de bem-estar social ou *Welfare State*. Tal mudança havida no projeto do Estado mínimo representa nova face do Estado em prol e à disposição da coletividade (BARCAROLLO, 2013).

Ressalta (BARCAROLLO, 2013, p. 603):

O papel interventivo/promocional do Estado Social encontra suporte nos serviços públicos enquanto instrumentos para a concretização de políticas públicas, disponibilizadas aos cidadãos como fruto das conquistas sociais. Na esteira de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 416), o Estado do Bem-Estar presta-se a garantir “[...] tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político.”

Fato é que o desenvolvimento do Estado social acarretou a mudança do enfoque da atividade estatal para a coletividade, de modo que a prestação de serviços públicos com vistas ao bem-estar social acabou por evidenciar grande característica desse modelo.

Ao buscar conceituar serviço público, Figueiredo (2003, p. 78-79) se utiliza e conjuga vários critérios:

Serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público.

Já (Justen apud Cezne 2005, p. 321) destaca que:

Na França, o conceito de serviço público, mais do que um mero conceito jurídico, tem status de verdadeiro mito na história social da França, que está vinculado aos fundamentos do Estado, além de representar um elemento de coesão social.

Em verdade, pretende-se evidenciar que, independentemente da teoria que se adote quanto aos papéis que deva ter um Estado, é consensual a fundamentalidade de que o Estado e seu aparelho, a Administração Pública, ajam de acordo com os desejos dos cidadãos, titulares do poder político em regimes democráticos.

2 O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

No Brasil, Negreiros (2014) aponta que:

O serviço público teve sua origem em 1808, com a instalação da Real Família Portuguesa, que diante da necessidade de promoção do desenvolvimento da então colônia, dentro dos parâmetros da diplomacia real, percebeu-se a importância do trabalho administrativo.

No passado, as constituições limitavam-se a tratar, geralmente de forma sintética, da estrutura básica do Estado e da consagração de direitos individuais e políticos. Por outro lado:

[...] no constitucionalismo contemporâneo, que se edifica a partir do advento do Estado social, e que tem como marcos iniciais as Constituições do México, de 1917, e de Weimar, de 1919, as leis fundamentais passam a imiscuir-se em novas áreas, não só instituindo direitos de caráter prestacional, que reclamam atuações positivas dos poderes públicos e não mais meras abstenções, como também disciplinando assuntos sobre os quais elas antes silenciavam, como ordem econômica, relações familiares, cultura, etc. Nesse contexto, as constituições deixam de ser vistas apenas como leis básicas do Estado, circunscritas à temática do direito público, convertendo-se em estatuto fundamental do Estado e da sociedade (BINENBOJM, 2008, p. 63).

Como destacado, essa inegável evolução decorre da quebra de certos paradigmas que sustentavam a longa relação hierárquica entre o Estado e os cidadãos, na qual imperava o soberano interesse da administração em detrimento da quase ausência de direitos dos cidadãos. Entretanto, conforme Moncada (2009, p. 77):

As coisas modificaram-se amplamente com o advento do Estado Democrático e Social. O cidadão surge agora como um destinatário permanente e não esporádico da ação estatal designadamente da administrativa e por outro lado o Estado pretende agora atrair o cidadão para um quadro de interesses públicos transformando-o em seu colaborador como bem o atesta a política de fomento econômico. Não apenas o cidadão surge como titular permanente de direitos perante o poder estatal e destinatário de um mundo de prestações como é chamado a uma constante colaboração com os poderes públicos administrativos para a realização de um quadro de interesses públicos.

Cumprir sinalar, na esteira de Barroso (2003, p. 8), que o modelo de Estado no Brasil “[...] chega à pós-modernidade sem ter conseguido ser nem liberal nem moderno”. Já Ferraz Junior (2005, p. 220-221 apud BARCAROLLO, 2013, p. 598) “destaca que o modelo de Estado formatado pela Constituição Federal brasileira de 1988 se encontra impregnado por uma perspectiva de justiça social”.

Fato é que a evolução do direito está intimamente ligada à evolução do ser humano e de sua vida em sociedade. Conforme ensinamentos de Reale (2002, p. 2), “[...] o Direito corresponde à exigência essencial e indeclinável de uma convivência ordenada, pois nenhuma sociedade poderia subsistir sem um mínimo de ordem, de direção e solidariedade”.

Portanto, a tutela dos direitos e garantias fundamentais pela Constituição Federal de 1988 e a relevância desses institutos no que tange às relações particulares transformaram consideravelmente o ordenamento jurídico civil-constitucional.

Nesse contexto, as normas Constitucionais aproximaram-se das relações privadas, sobretudo, com a finalidade de garantir que os Direitos e Garantias fundamentais fossem devidamente levados em consideração pelos particulares, vez que as relações entre eles deveriam ser examinadas sob o ponto de vista do bem-estar social, evitando efeitos contrários ao convívio pacífico na sociedade (COSTÓDIO RODRIGUES, 2011, p. 11).

Netto Lobo (2003, p. 200) destaca que “[...] a constitucionalização tem por fito submeter o direito positivo aos fundamentos de validade constitucionalmente estabelecidos”.

Confirmando a importância da constitucionalização, Farias (2005, p. 13 apud COSTÓDIO RODRIGUES, 2011, p. 12) aponta que “[...] tanto o Direito Público quanto o Privado devem obediência aos princípios fundamentais constitucionais, que deixam de ser neutros, visando ressaltar a prevalência do bem-estar da pessoa humana”.

Em preciso resumo, Barroso (2005, p. 12-13) afirma que:

A ideia de constitucionalização do Direito aqui explorada está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Como intuitivo, a constitucionalização repercute sobre a atuação dos três Poderes, inclusive e notadamente nas suas relações com os particulares. Porém, mais original ainda: repercute, também, nas relações entre particulares.

Logo, ao considerar que o direito está intimamente ligado à forma de Estado em determinado contexto, não se pode negar que os serviços públicos, como instrumentos para a concretização de políticas públicas e, conseqüentemente, de direitos fundamentais, igualmente sofreram sucessivas transformações no curso da história (BARCAROLLO, 2013).

A noção de serviço público possui certa flexibilidade a depender das circunstâncias do cenário histórico, sobretudo porque é essencial considerar as diversas contingências sociais, políticas e econômicas que permeiam a sociedade (Barcarollo, 2013). Por isso, nenhuma tentativa de conceituação de serviço público terá caráter absoluto, “[...] pois todas são genéricas, descritivas e tendenciosas” (Maljar apud Barcarollo 2013, p. 599).

Assim, considerando a transformação do Estado liberal em social, surgiu a necessidade de que fossem implementados direitos sociais por meio dos serviços públicos, instrumento mediante o qual a Constituição brasileira de 1988 concretiza os direitos fundamentais sociais (BARCAROLLO, 2013).

Toda essa transformação, consubstanciada na ampliação de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, acabou por resultar em considerável desenvolvimento do direito e ampliação de serviços públicos. Nesse sentido, oportuno destacar as palavras de Dezan e Carmona, ao questionarem “[...] o que é o Direito, senão, primeiramente, um sistema social de garantias (sistema de regulações jurídicas) para o adequado convívio social” (2021, p. 689).

Cada vez mais percebe-se a expansão do fenômeno da constitucionalização dos ramos do direito, que se traduz em incorporação, enunciação e densificação de princípios e regras constitucionais fundamentais do regime jurídico. A ideia de constitucionalização do direito associa-se, portanto, a efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo principiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico (BARROSO, 2008).

Conforme ensinamentos de Dezan e Carmona (2021, p. 699):

[...] cumpre apontar que o atual Estado Democrático de Direito, instituído com base na égide da Constituição Cidadã de 1988, requer garantias não somente de direito penal, mas também, de direito sancionador geral. Assim, impõe-se interpretar as normas de direito administrativo de caráter punitivo ao amparo dos direitos e garantias constitu-

cionais fundamentais. Dessarte, as transposições de teorias garantistas se apresenta como elemento imprescindível de um verdadeiro Estado Constitucional de Direito, para sua aplicação em categorias jurídicas que limitem direitos dos administrados, no caso os particulares, pessoas físicas ou jurídicas, acusados à vista do sistema de direito administrativo sancionador.

De acordo com ensinamentos de Medauar (2003, p. 537-538):

[...] pode-se pensar de modo evolutivo no tocante ao serviço público. A concepção clássica pode não vigorar hoje nos seus exatos termos. Aliás, deve-se lembrar que em sua noção Duguit não associou serviço público a gestão estatal. O serviço público muda sua conformação segundo as transformações da sociedade, da tecnologia, da política.

Pode-se inserir o dado econômico, a concorrência, a gestão privada, sem *nunca* deixar de lado o social, a coesão social, os direitos sociais. E sem abolir a presença do Estado. As atividades essenciais à coletividade não podem ficar à mercê somente do jogo do mercado. Neste aspecto mantém-se atual o pensamento de Duguit, expresso nas primeiras décadas do século XX. Também permanece atual o francês Demichel, para quem “a noção é indispensável. Expressa uma atividade submetida não às únicas leis do mercado, mas a regras de funcionamento do Estado, que impõem a este uma exigência; esse elemento de exigência é precioso porque é elemento de proteção de classes menos favorecidas. Eu diria: é elemento de proteção de toda a coletividade.

Assim:

[...] os serviços públicos consistem em mecanismo ou instrumento que atua em prol da implementação dos direitos sociais, [...] eleitos por determinado país de acordo com as suas circunstâncias políticas, isto é, por intermédio do modelo de Estado que se pretende perfilar. Logo, os serviços públicos, criados por meio de critérios históricos e políticos, encontram-se emoldurados na ordem jurídica de cada país (BARCAROLLO, 2013, p. 608).

Conforme Barcarollo (2013), dois critérios são utilizados, na Magna Carta de 1988, para a verificação da existência dos serviços públicos: o sentido orgânico ou subjetivo (artigos. 37, XIII; 39, § 7º; 40, III; 40, § 16; 136, § 1º, II, todos da Constituição Federal brasileira de 1988) e o objetivo, que vem a significar uma modalidade de atividade de natureza pública (artigos. 21, X, XI, XII, XIV; 30, V; 37, § 6º; 54, I, “a”; 61, § 1º, II, “b”; 139, VI; 145, II; 175; 198; 202, § 5º; 223 e 241, todos da Constituição Cidadã de 1988).

Ao citar Grotti (2003, p.89), Barcarollo (2013, p. 609) aponta que os dispositivos elencados evidenciam que a Constituição brasileira fornece guarida à categoria do serviço público:

Por conseguinte, tratam-se os serviços públicos de uma série de atividades de titularidade da Administração Pública, que não se desnaturam quando a execução deles é delegada ao setor privado, porquanto o artigo 175, *caput*, da Carta Constitucional de 1988, permite que o Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por intermédio de licitação, preste serviços públicos à população.

Não é, aliás, apenas o intervencionismo econômico que caracteriza a Administração Pública dos nossos dias – é também a ação cultural e social do Estado. Ação cultural, na medida em que lhe cabe garantir a todos o direito à educação e promover a cultura, a ciência, a educação física, o desporto; e ação social, na medida em que incumbe ao Estado assegurar aos cidadãos o direito à saúde, à segurança social, à habitação, ao trabalho, e ainda a proteção à infância, ao desemprego, à população de terceira idade, o apoio à família, à defesa do ambiente, à natureza e à qualidade de vida etc.

Destarte:

[...] alguns falam no Estado-Providência, um Estado que se sente na obrigação de derramar sobre os seus membros todos os benefícios do progresso, colocando-se ao serviço de uma sociedade mais justa, especialmente para os mais desfavorecidos (RIBEIRO, 1996, p. 58). O serviço público está relacionado com a justificativa de existência do próprio Estado, e relaciona-se à transformação de seu modelo ocorrida no fim do século XIX: a transição entre o Estado Liberal e o Estado-Providência (CEZNE, 2005, p. 322).

Nesse contexto, Barcarollo (2013, p. 610) destaca que Finger (2003, p.143) conclui que a noção de serviço público tem sofrido mutações, embora não se perceba essa transformação em sua essência. Ou seja, o serviço público se caracteriza pela prestação material dirigida aos cidadãos que têm por alvo o atendimento de suas necessidades, realizadas pelo próprio Estado ou por quem lhes faça às vezes, sob regime de direito público:

Nessa linha, a pesquisa evidencia o serviço público como uma atividade desenvolvida pelo Poder Público, portanto, sob um regime jurídico administrativo, correspondente à satisfação de necessidades essenciais da sociedade, segundo princípios de generalidade, continuidade, modicidade de tarifas e eficiência. Sendo a sua prestação um dever do Estado para atendimento de uma essencial necessidade da comunidade, o serviço público constitui um direito público subjetivo do cidadão, constituindo instrumento de realização efetiva dos direitos fundamentais sociais.

E é nesta seara que se insere um dos temas mais ingentes da dogmática constitucional atual: o papel que incumbe ao Poder Judiciário na concretização efetiva dos direitos fundamentais sociais, mormente diante da notória incapacidade do Estado na prestação real dos serviços sociais básicos (FINGER, 2003, p. 143 apud BARCAROLLO, 2013, p. 610-611).

Observa (AGUILLAR, 1999, p. 134 apud BARCAROLLO, 2013, p. 610-611):

[...] a Carta Constitucional brasileira de 1988 não alberga um conceito jurídico de serviço público. Destaca que as conceituações do instituto emanadas da doutrina não passam de sistematizações didáticas da experiência de vida dos estudiosos, asseverando que: “[...] os conceitos existentes de serviço público, quaisquer que sejam eles, são formulados doutrinariamente a partir da observação dos fatos ou da aplicação concreta do direito.

Ao citar Lima (1963, p. 122), Barcarollo (2013, p. 611), apesar de considerar que a Constituição Federal brasileira de 1988 não estabelece conceituação própria de serviço público, dispõe que a definição do que seja serviço público deve ser tratada pelo texto constitucional:

A definição do que seja, ou não, serviço público pode, entre nós, em caráter determinante, formular-se somente na Constituição Federal e, quando não explícita, há de ter-se como suposta no texto daquela. A lei ordinária que definir o que seja, ou não, serviço público terá de ser contrastada com a definição expressa ou suposta pela Constituição

Grau (2003, p. 111), por sua vez, destaca que a distinção dos serviços públicos no Brasil segue a linha doutrinária de Léon Duguit, “no sentido de que o serviço público é uma atividade indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social” (BARCAROLLO, 2013, p. 611).

Por fim, há de ressaltar o posicionamento de cunho mais constitucionalista, a partir do qual se defende que a Constituição seria a responsável por determinar a criação de um regime de serviços públicos. Destaca-se entendimento de Aguillar (1999, p. 129), que trata o regime dos serviços públicos da seguinte maneira:

O regime de privilégio, típico dos serviços públicos, supõe o exercício de atividade econômica pelo Estado com exclusividade em relação aos particulares e em relação aos demais entes federativos não titulares. Opera verdadeiro monopólio de uma dada atividade econômica. Daí que o mesmo regime imposto ao Estado para o fim de monopolizar uma determinada atividade econômica é também aplicável para as hipóteses de criação de novo serviço público.

Tem-se, assim, que a própria Constituição se utilizou da expressão serviços públicos com base em significados mais amplos e mais restritos. Logo:

[...] é possível dizer que grande parte dos debates quando se trata de serviços públicos giram em torno da noção mais restrita da expressão, pela qual esses seriam atividades revestidas de especial relevância social, com conteúdo econômico, cuja titularidade pertença por expressa disposição legal ou constitucional a determinada esfera federativa (MACERA, 2016, p. 336).

Nesse contexto, pretende-se evidenciar que no Brasil, país que ostenta grandes desigualdades nas mais vastas esferas da sociedade, os serviços públicos, como mecanismos que viabilizam a implementação de políticas públicas e a concretização de direitos fundamentais, exercem papel essencial na concretização do próprio Estado Democrático de Direito, sobretudo pela extensa amplitude de direitos sociais estabelecidos pelo legislador constituinte.

A análise dos dispositivos constitucionais pertinentes aos serviços públicos (notadamente os artigos do capítulo que trata da ordem econômica, dos dispositivos referentes às competências materiais dos entes federativos e dos demais que trazem tal expressão), associada às mudanças estruturais trazidas pela reforma regulatória experimentada pelo Brasil a partir da década de 90, acrescentando-se a isto a fragilização de distinções que anteriormente eram úteis para demarcar o campo dos serviços públicos, traz a este autor a compreensão de que o qualificativo serviços públicos – tratado em sua acepção mais restrita – refere-se a um **dever estatal, atribuído a determinado ente federado, contraposto a um direito do cidadão-consumidor, criado por opção política do próprio Estado (mediante lei ou pela própria Constituição) que, visualizando determinados “fatores justificantes” da avocação da titularidade (total ou parcial) de determinado serviço, criou para si a obrigação de zelar pela prestação dessa atividade, por meio de: intervenção direta, delegações, autorizações, exploração de privados mediante a forte presença da regulação, ou pela combinação dessas formas** (MACERA, 2016, p. 335, grifo do autor).

Ou seja, os serviços públicos devem ser encarados sob o prisma de direito do cidadão, definidos constitucionalmente com viés ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Assim, a decisão político-legislativa a respeito de ser ou não determinada atividade um serviço público, mais de que uma prerrogativa de exploração pelo Poder Público em um regime de monopólio ou exclusividade, deve ser encarada como um dever do ente federado de zelar pelo interesse público subjacente a tal atividade – que inclusive justificou a avocação dela – seja por meio de intervenção direta, seja por meio de delegação, ou ainda com a atuação da iniciativa privada mediante forte regulação (MACERA, 2016, p. 340).

3 A CRISE DEMOCRÁTICA E SUA RELAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS

Estabelecidas tais premissas acerca do Estado e dos serviços públicos, importante apontar que Rocha (1996, p. 1-2) destaca que, no final do século XX, o Estado assumiu novos rumos, novas concepções – sendo que muitas das atividades do Estado se tornaram nebulosas:

Chamam a atenção, permanentemente, neste final de século, as novas (novas?) concepções do Estado. Afirma-se um vácuo, ou pelo menos uma carência de ideologias, ou uma acentuada nebulosidade nas ideias que conduziram ao repensamento daquelas antes marcantes e marcadas como ‘direita e esquerda’. A derrocada dos regimes do Leste Europeu parece ter posto à prova a operacionalidade de algumas correntes de pensamento, e todo esse contingente histórico serve a essa (que me parece) falsa ou aparente conclusão de ‘fim da história’, considerada como o exercício da dialética. Na verdade, não creio que as ocorrências históricas das duas últimas décadas e deste final de século, em especial, demonstrem o discurso da falência de ideologias. Antes, o que parece mais seguro é afirmar que os fatos históricos demonstram: a) que o poder econômico, que tradicionalmente sustenta o poder político no sistema capitalista e nos seus antecedentes, quer-se fazer poder político (o que também não é inédito), porque as novas tecnologias demandam mercados cada vez mais extensos, pelo que, sem a anuência ou mesmo a convivência dos que exercem o poder político no Estado, não podem ser obtidos; b) que o poder político, sempre dependente do poder econômico (desde o Estado Antigo, passando pelas experiências medievais e pela formação da burguesia e do Estado Moderno), agora se faz não apenas companheiro deste, mas é a ele servil; c) que o poder político não democrático não permite sobreviver qualquer ideologia ou experiência embasada em ideias sobre a melhor forma de realização dos fins do Estado em benefício do homem; d) que o poder político democrático demanda uma estrutura econômica que depende da colaboração cada vez maior da sociedade, quer-se dizer, dos particulares, atuando nessa qualidade e condição juntamente com o Estado.

Ao transcrever os ensinamentos de Gordillo, em seu *Tratado de Derecho Administrativo*, Barcarollo (2013) apresenta a crise do conceito de serviço público:

Dos elementos de esta noción – el de la persona que atiende el servicio y el del régimen que lo regula – están actualmente, al parecer de la doctrina francesa moderna, en crisis. Esa crisis lleva a tales autores a proponer concepciones “existenciales” del servicio público o más francamente a abandonar totalmente el término y el concepto.

La crisis de la noción tradicional se hace presente en los tres aspectos de la misma (GORDILLO, 1991, P. 13-17 APUD barcarollo, 2013, p. 614, grifo do autor).

Dois elementos desta noção – o da pessoa que presta o serviço e o do regime que o regula – estão aparentemente, em crise, de acordo com a moderna doutrina francesa. Esta crise leva tais autores a propor concepções “existenciais” de serviço público ou, mais francamente, a abandonar completamente o termo e o conceito. A crise da noção tradicional está presente em seus três aspectos (GORDILLO, 1991, p. 13-17 apud BARCAROLLO, 2013, p. 39, tradução nossa).

A crise do serviço público também é discutida por Rivero (1981), ao apontar que o Estado e a transformação de seus papéis se manifestam por meio de três vias de crise:

[...] o desenvolvimento paulatino da gestão privada de atividades antes exclusivas do Estado, a incerteza sobre a definição do serviço público e as vacilações encontradas na jurisprudência francesa sobre a noção de serviço público.

[...]

Assim, verifica-se que a mencionada crise dos serviços públicos, no caso brasileiro, pode ser caracterizada pelas mutações sofridas pelo Estado, dada a assunção, pela iniciativa privada, de atividades até então desempenhadas, preponderantemente, pelo Poder Público (RIVERO apud BARCAROLLO, 2013, p. 616-617).

Outrossim, o que pode ser vislumbrado, no atual contexto do Estado brasileiro, é a evolução da noção de serviços públicos, uma vez que o direito, ao assumir papel de ciência eminentemente social, deixa-se tocar pelas transformações ocorridas na sociedade, sobretudo se consideradas as mudanças de perfil perpetradas no Brasil pós 1990, quando se implementou a desestatização como forma de redução da dívida pública e, notadamente, com o advento da Administração Pública gerencial, instaurada a partir de 1995 como fruto da Reforma do Estado.

Assim, o que se verifica – ao menos nas últimas três décadas – “é a mutação da noção tradicional dos serviços públicos, considerando as sucessivas e ininterruptas transformações que o Estado está a sofrer” (BARCAROLLO, 2013, p. 620). Nesse diapasão, há de destacar o crescimento de concepção mais liberal do Estado em detrimento de um Estado que inicialmente se propunha social – evidenciando desigualdades sociais e escancarando carências da parcela mais vulnerável da sociedade.

Ao descolar da concepção do bem-estar social, o Estado acaba por ampliar a distância identitária entre representantes e representados provenientes de grupos sociais tradicionalmente marginalizados. Tal cenário não só reduz o alcance dos serviços públicos, mas reduz o grau de qualidade da própria democracia. Nesse sentido (FERREIRA, 2014, p. 12):

A crise de representatividade, problema contemporâneo experimentado não somente pelo Brasil, mas por muitos países em diversos continentes, pode ser compreendida como o sentimento difuso de que as instituições estatais não funcionam em benefício dos titulares do poder soberano, o povo. Nesse caso, a ausência do Estado cria profunda desconfiança da população em relação aos organismos públicos e às demais instituições sociais.

Por fim, destaca-se haver sentimento permanente, difuso em toda a sociedade, de que as instituições públicas não funcionam para a satisfação das necessidades públicas. Ou seja, conforme aponta Ferreira (2014, p. 23), “a crise de representatividade que se explora não é percepção

minoritária, tampouco foi negligenciada pelos Autores pátrios” – trata-se de tema recorrente em função da gravidade do problema.

Concomitantemente à perda de sentido da política, identifica-se o que alguns autores têm definido como uma crise da representação política, uma das bases de sustentação de um Estado democrático de direito. O enfraquecimento deste instituto avilta as possibilidades da concretização da soberania popular. Para tais autores (BAQUERO, 2003; BOBBIO, 2004; COSTA, 2007; MANIN, 1998; NOGUEIRA, 1998) a falta de vínculos entre representantes e representados abre alas para o descontentamento com a democracia e suas instituições, intensificado pela falta de atendimento de reclamos sociais. Outrossim, o arranjo democrático confere maior status aos representantes sobre os representados, acabando por evidenciar benefícios em representar e “prejuízos” no ato de ser representado. Posta como a ponta do iceberg, é espinhosa a tarefa de conceber a crise da representação senão se tratar de uma crise democrática. Todavia, é imprescindível o reconhecimento dos esforços investigativos por parte da teoria democrática ao entender que a consolidação da democracia prescinde do instituto da representação política (SOUZA, 2012, p. 3).

A crise da representação política pode ser observada na medida em que as instituições públicas no seu sentido *lato* (incluindo as autoridades políticas, como os detentores do poder e os seus membros, e outras entidades públicas) deixam de perquirir interesses eminentemente públicos, resultando na percepção geral de que a relação entre instituições públicas e a sociedade está sendo constantemente violada. Um dos efeitos mais importantes dessa crise de representatividade é a crescente indiferença e desinteresse da população quanto à efetividade de suas ações na sociedade.

No pensamento moderno de relação Estado-sociedade, a participação propicia a conjunção mútua de interesses e ações.

Destaca-se:

[...] a grande maioria dos governos em processo de reforma busca uma governança que não apenas seja mais eficiente, logrando otimizar a relação custo-benefício na atuação da administração pública, mas que também contribua para tornar o Estado mais democrático (BENTO apud MENEZES, 2005, p. 1).

[...] por meio do paradigma participativo, da colaboração dos cidadãos na transformação do poder em ato ou contrato administrativo, a administração pública passa a concorrer com o procedimento legislativo, em busca da legitimidade democrática (GONÇALVES apud MENEZES, 2005, p. 1).

No âmbito da Administração Pública, a participação traduz forma especial de garantir a impessoalidade e ampliar a legitimidade, posto que favorece a aceitação das decisões administrativas pelos seus destinatários, facilitando ainda à administração o alcance de melhores resultados (GALLIGAN apud MENEZES, 2005, p. 2).

[...] além da ampliação da esfera pública, a participação cidadã efetiva fortalece a transparência na administração pública e na prestação do serviço público, fundamentais para o cumprimento do princípio da eficiência. Pois é certo que a satisfação do usuário está relacionada não apenas à fruição do serviço público, mas ao acesso à informação clara e objetiva, ao direito de ser ouvido, ao direito de participação indispensáveis à mensuração da eficiência (ROLLA e HOLVORSEN apud MENEZES, 2005, p. 2).

Fato é que a qualidade do serviço público é um dos pilares de uma sociedade verdadeiramente democrática. A transitoriedade dos governos é a expressão da alternância de poder em face da perenidade do Estado. Nesse sentido, a estabilidade do serviço público é a garantia de que o Estado e a democracia permanecem fortes ante o vai e vem dos governos, geralmente inconstantes e suscetíveis às idiosincrasias ideológicas e ao sabor das incertezas do mercado.

Como bem delineado por (BINENBOJM, 2008, p. 49-51):

Assim, toda a discussão sobre o que é, para que serve e qual a origem da autoridade do Estado e do direito converge, na atualidade, para as relações entre a teoria dos direitos fundamentais e a teoria democrática [...].

A democracia, a seu turno, consiste em projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe cidadãos que sejam não apenas os destinatários, mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado. Em um certo sentido, a democracia representa a projeção política da autonomia pública e privada dos cidadãos, alicerçada em um conjunto básico de direitos fundamentais [...].

Pode-se dizer, assim, que há entre direitos fundamentais e democracia relação de interdependência ou reciprocidade. Da conjugação desses dois elementos é que surge o Estado democrático de Direito, estruturado como conjunto de instituições jurídico-políticas erigidas sob o fundamento e para a finalidade de proteger e promover a dignidade da pessoa humana.

Desse modo, uma democracia só pode ser, verdadeiramente, considerada o governo segundo a vontade do povo, se os cidadãos são tratados como agentes morais autônomos, tratados com igual respeito e consideração. Nesse sentido (BINENBOJM, 2008, p. 91-92):

As “condições democráticas” são, assim, os direitos fundamentais, reconhecidos pela comunidade política sob a forma de princípios, sem os quais não há cidadania em sentido pleno, nem verdadeiro processo político deliberativo. Os direitos fundamentais são, portanto, exigência democrática antes que limitação à democracia.

Devido ao processo de constitucionalização ocorrido a partir do século XX, a democracia tornou-se fundamento de legitimação popular de um Estado, ao mesmo tempo que passou a desempenhar papel fundamental na limitação do exercício da política. Ademais, o exercício da democracia transformou-se em verdadeira norma jurídica orientadora de todas as ações e finalidades públicas, ferramenta indispensável para a construção e a consolidação de direitos. Logo, o exercício da democracia passou a atrelar-se à efetividade da própria Constituição (DALLA CORTE; DALLA CORTE, 2018).

Por outro lado, com o passar do tempo, o processo de constitucionalização que deveria representar reforço e, conseqüentemente, aumento da democracia pelo mundo – como instrumento de consolidação do *Welfare State*, ou Estado de bem-estar social – tem, pelo contrário, diante da complexidade da realidade social, demonstrado que ela está em crise (DALLA CORTE; DALLA CORTE, 2018).

Todas as considerações apresentadas até o momento buscam não somente evidenciar a existência de crise dos serviços públicos, mas também levar à conclusão de que a relação Estado *versus* sociedade igualmente sofre tensão, especialmente porque, com o passar do tempo, conforme ensinamentos de Di Pietro (2016, p. 136):

[...] o Estado percebeu que não dispunha de organização adequada à realização desse tipo de atividade; em consequência, passou a delegar a sua execução a particulares, por meio dos contratos de concessão de serviço público e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado criadas para esse fim.

Nesse contexto, conclui-se que a relação entre a crise dos serviços públicos e a crise política no Brasil é questão importante e complexa, uma vez que a falta de qualidade dos serviços públicos pode desencadear uma série de problemas que afetam diretamente a vida dos cidadãos, gerando insatisfação e desconfiança nas instituições.

Paralelamente, levando-se em consideração a constante delegação da execução de serviços públicos, não é incomum notar a utilização indevida de bens/serviços públicos para fins particulares – evidenciando cenário propício a interesses escusos e corrupção.

Assim, conforme destaca Cortez (2019), o ambiente deteriorado pela corrupção é problema sistêmico que autoriza práticas nocivas nos mais diversos níveis da Administração Pública. É igualmente importante ressaltar que a relação entre a crise dos serviços públicos e a crise política é um ciclo que se retroalimenta. A falta de investimentos adequados, a má gestão e a corrupção nos órgãos públicos contribuem para a deterioração dos serviços, enquanto a crise política dificulta a implementação de políticas públicas eficientes e a alocação adequada de recursos.

Portanto, abordar a crise política no Brasil também requer enfrentar os problemas estruturais da gestão pública e buscar soluções para melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços oferecidos aos cidadãos. A reconstrução da confiança nas instituições políticas está intrinsecamente ligada à capacidade do Estado de fornecer serviços públicos de qualidade e atender às demandas da sociedade de maneira eficaz.

CONCLUSÃO

As políticas públicas características do Estado social trazem consigo a necessidade de implementação dos serviços públicos como instrumento para a concretização dos direitos fundamentais sociais, objetivando a transformação da sociedade em prol do bem comum, com vistas à difusão da dignidade da pessoa humana, diretriz de fundamental importância no contexto do Estado Democrático de Direito.

Ao citarem Carducci e Dalla Corte e Dalla Corte (2018, p. 180) ressaltam que:

[...] hodiernamente, a democracia não é considerada apenas fundamento de legitimação popular e de limitação do exercício do poder (deixando, assim, de ser tratada somente como tema político), formatando-se como, propriamente, um método democrático (o qual se preocupa, inclusive, com a organização dos procedimentos administrativos realizados pelos poderes políticos legitimados e limitados).

Fato é que:

[...] em razão de somatório de fatores inter-relacionados e que se retroalimentam, como o neoliberalismo, a globalização, a simplificação das complexas diferenças sociais, a invisibilidade de grupos de pessoas, a crise dos partidos políticos, o terrorismo, a imigração, o déficit ambiental, a corrupção, entre outros, a democracia esvaziou-se como forma de poder (DALLA CORTE; DALLA CORTE, 2018, p. 180).

Como consequência, grande parte da população parece insatisfeita:

Os impostos são altos e não há serviços públicos de qualidade, segurança ou garantias sociais e, como se não bastasse, sobram casos de corrupção. Há desconfiança sobre as instituições, partidos e congressistas (BUARQUE; CARDILLO, [2020?]).

Dessa forma, o desenvolvimento e a consolidação de políticas públicas efetivados por meio da prestação de serviços públicos eficientes em prol de toda a população representam papel essencial na concretização de direitos fundamentais constitucionalmente previstos, de modo a garantir o fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle Social dos Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1993. v. I.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. **Revista Da Faculdade De Direito**, São Paulo, v. 95, p. 147-166, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460>. Acesso em: 5 jun. 2023.
- BARBOSA, Ademar Cypriano. Estado Administrativo, Poder Legislativo e a Releitura do Princípio da Separação de Poderes. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 163-186, maio 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19321/17805>. Acesso em: 5 jun. 2023.
- BARCAROLLO, Felipe. Os Serviços Públicos Na Evolução Do Estado. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, Chapecó, Santa Catarina, v. 14, n. 2, p. 597-628, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/3392>. Acesso em: 5 jun. 2023.
- BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-63.
- BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, RJ, v. 240, p. 12-13, abr./jun. 2005.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre a eficiência e a democratização**. Barueri: Manole, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2004. v. 2.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 jun. 2023.
- BUARQUE, Daniel; CARDILLO, René. Tab UOL: Democracia. **Portal UOL**, [s.l.], [2020?]. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/democracia/>. Acesso em: 5 jun. 2023.
- CARDUCCI, Michelle. **Curso online Analisi Costituzionale della Democrazia**. [S.l.: s.n.], 2017. vídeo. Disponível em: <http://www.pluriversus.net/video-corsi/>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- CEZNE, Andrea Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 42, n. 167, p. 315-337, jul./set., 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p315.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.
- CORTEZ, Luís F. A. O combate à corrupção e o Direito Administrativo. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, SP, ano 20, n. 47, p. 165-174, jan./fev. 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.11.pdf?d=636909377789222583>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- COSTÓDIO RODRIGUES, Pedro H. **A Função Social da Propriedade Imóvel no Ordenamento Jurídico Civil-Constitucional Brasileiro**. Orientador: Júlio Lérias Ribeiro. 2011. 60 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/292/3/20658454.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- DALLA CORTE, Tiago; DALLA CORTE, Thaís. A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 2, p. 178-201, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/revistapassagens/artigos/v10n2a22018.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Quem tem medo da responsabilização subjetiva?: As teorias da conduta e da imputação, para um direito administrativo sancionador constitucionalizado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 11, n. 1. p. 690-710, 2021. Disponível em: <https://www.publi-cacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/7346/pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito civil: Teoria geral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 13.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Notas sobre contribuições sociais e solidariedade no contexto do Estado Democrático de Direito. In: GODOI, Marciano Seabra de; GRECO, Marco Aurélio (coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

FERREIRA, Renato Pinheiro. **Repercussões da gestão pública na crise de representatividade**. Orientadora: Giovanna Pezarico. 2014. 60 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, PR, 2014. Disponível em: https://riut.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/22909/4/PB_GP_III_2014_16.pdf. Acesso em: 6. jun. 2023.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 12, abr./jun. 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/705>. Acesso em: 6 jun. 2023.

GALLIGAN, Denis J. **Due process and fair procedures: a study of administrative procedures**. Oxford: Clarendon Press, 1996.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

GORDILLO, Agustín A. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1991. t. 2.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

JÚNIOR, José Cretella. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

JUSTEN, Monica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu**. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, Ruy Cirne. **Pareceres: direito público**. Porto Alegre: Sulina, 1963.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil. In: FIUZA, César; SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira (coord.). **Direito Civil: Atualidades**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 200.

LOUREIRO, João Carlos S. Gonçalves. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares: algumas considerações**. Coimbra: Editora Coimbra, 1995.

MACERA, Paulo Henrique. Serviço público no século XXI: conceito e finalidades. **Revista Digital De Direito Administrativo**, [São Paulo, SP], v. 3, n. 2, p. 331-342, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/114311>. Acesso em: 6 jun. 2023.

MALJAR, Daniel Edgardo. **Intervención del estado en la prestación de servicios públicos**. Buenos Aires: Hammurabi, 1998.

MEDAUAR, Odete. Nova crise do serviço público? In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da; GRAU, Eros Roberto (coord.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MENEZES, J. B. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2005, Santiago, Chile. [Anais]. [Brasília, DF]. Disponível em: <https://ipea.gov.br/participacao/images/Menezes.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa**: para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 11-141.

MONEDERO, Juan Carlos. ¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 240, p. 68-86, jul./ago. 2012. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/posdemocracia-frente-al-pesimismo-de-la-nostalgia-el-optimismo-de-la-desobediencia/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

MONEDERO, Juan Carlos. **El gobierno de las palabras**: política para tiempos de confusión. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2009.

NEGREIROS, Regina Coeli Araújo. **Éthos, Educação e Serviço Público**: Uma tríade basilar na construção de uma sociedade saudável. [2014?], Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, João Pessoa, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A constitucionalização do direito administrativo**: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 2.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. **Princípio da Imparcialidade da Administração Pública**. Coimbra: Almedina. 1996. p. 58).

RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Tradução: Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1996.

SILVA, J. N. C. **Mercado e Estado**: Serviços de Interesse Econômico Geral. São Paulo: Edições Almedina, 2008.

SOUZA, Cláudio André. Pensar em democracia: desafios e reflexões sobre a representação política na contemporaneidade. **Pindorama**: Revista Eletrônica Científica do IFBA, [s.l.], ano 3, v. 2, jun. 2012. Disponível em: <https://asetore.ifba.edu.br/Pindorama/article/view/385/260>. Acesso em: 5 jun. 2023.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VASCONCELOS, Joana Salém. Entre a guerra social e a crise da política. **Ide**, São Paulo, SP, v. 36, n. 57, p. 41-53, jun. 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31062014000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 6 jun. 2023.